РУССКОЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО.

В. В. ИВАНОВСКАГО,

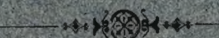
ординарнаго профессора Императорскаго Казанскаго Университета.

ТОМЪ ПЕРВЫЙ.

ВЕРХОВНАЯ ВЛАСТЬ И ЕЯ ОРГАНЫ.

Выпускъ третій.

МѢСТНЫЯ УСТАНОВЛЕНІЯ. ИСТОРІЯ ИХЪ И СОВРЕМЕННАЯ ОРГАНИЗАЦІЯ ГУБЕРНСКИХЪ УСТАНОВЛЕНІЙ.



КАЗАНЬ.
Типо-литографія Императорскаго Университета.
1896.

РУССКОЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО.

В. В. ИВАНОВСКАГО,

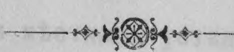
ординарнаго профессора Императорскаго Казанскаго Университета.

ТОМЪ ПЕРВЫЙ.

ВЕРХОВНАЯ ВЛАСТЬ И ЕЯ ОРГАНЫ.

Выпускъ третій.

МѢСТНЫЯ УСТАНОВЛЕНІЯ. ИСТОРІЯ ИХЪ И СОВРЕМЕННАЯ ОРГАНИЗАЦІЯ ГУБЕРНСКИХЪ УСТАНОВЛЕНІЙ.





КАЗАНЬ.
Типо-литографія Императорскаго Университета.
1896.

Печатано по опредѣленію юридическаго факультета Императорскаго Казанскаго Университета.

Деканъ *А. Осиповъ.*

Оглавление.

МѢСТНЫЯ УСТАНОВЛЕНІЯ.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

ПОНЯТІЕ О МѢСТНЫХЪ УСТАНОВЛЕНІЯХЪ И ИХЪ ИСТОРІЯ.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Общія понятія о мѣстныхъ установленіяхъ.

Стр.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Очеркъ исторіи мѣстныхъ установленій въ Россіи.

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Современная организація мѣстныхъ правительственныхъ установленій.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Установленія губернскія.

Оглавленіе.

МѢСТНЫЯ УСТАНОВЛЕНІЯ.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

ПОНЯТІЕ О МѢСТНЫХЪ УСТАНОВЛЕНІЯХЪ И ИХЪ ИСТОРІЯ.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Общія понятія о мѣстныхъ установленіяхъ.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Очеркъ исторіи мѣстныхъ установленій въ Россіи.

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Современная организація мѣстныхъ правительственныхъ установленій.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Установленія губернскія.

Глава вторая.

ОЧЕРКЪ ИСТОРІИ МѢСТНЫХЪ УСТАНОВЛЕНІЙ ВЪ РОССІИ.

§ 4. Мѣстныя установленія въ до-московскій періодъ.

Исторія развитія мѣстныхъ установленій не представляетъ, конечно, чего либо совершенно обособленнаго отъ исторіи государственнаго развитія вообще, но какъ часть этой общей исторіи всецѣло отражаетъ на себѣ ея существенныя и характерныя черты. Отсюда слѣдуетъ, что и при изученіи исторіи мѣстныхъ установленій въ Россіи невольно приходится останавливаться на тѣхъ же историческихъ моментахъ, которые представляютъ собою до нѣкоторой степени законченный циклъ явленій государственной жизни, замѣтно отличая данную эпоху, какъ отъ предъидущихъ, такъ и отъ послѣдующихъ. Господствующія начала политической и соціальной жизни каждаго историческаго періода отражаются на характерѣ мѣстныхъ установленій, придаютъ имъ особый специфическій колоритъ. Въ слѣдствіе подобнаго воздѣйствія и вся исторія развитія мѣстныхъ установленій въ Россіи представляетъ послѣдовательную смѣну господствовавшихъ въ отдѣльные періоды началъ мѣстнаго управленія. Опредѣленіе этихъ началъ и составляетъ задачу настоящей главы.

Такъ какъ въ русской исторической наукѣ довольно точно уже опредѣлены отдѣльные періоды въ развитіи государства, характеризующіеся своими отличительными чертами, то и изученіе исторіи мѣстныхъ установленій должно пріурочиваться къ этимъ періодамъ. Такими періодами являются: до-московскій или царскій, петербургскій или императорскій. Послѣдній періодъ, ведя свое начало отъ царствованія Петра

Великаго, продолжается до настоящаго времени. Само собою разумѣется, что каждый изъ этихъ періодовъ, въ свою очередь, можетъ имѣть исторію, т. е. свои отдѣльные періоды.

Въ первоначальную эпоху княжескаго періода мѣстныхъ государственныхъ установленій вовсе не существовало, какъ, въ сущности, не существовало еще и самого государства, если не считать за государства тѣ многочисленныя и управлявшіяся выборными князьями славянскія племена, которыя занимали въ то время, т. е. приблизительно до IX вѣка, часть территоріи современной Европейской Россіи; въ этотъ періодъ, о которомъ, впрочемъ, трудно составить себѣ сколько нибудь точное представленіе, все управленіе сосредоточивалось непосредственно въ рукахъ самихъ князей, творившихъ судъ, предводительствовавшихъ на войнѣ и собиравшихъ дани. За отсутствіемъ мѣстныхъ органовъ, выполненіе несложныхъ задачъ управленія должно было осуществляться путемъ періодическихъ объѣздовъ князьями подчиненныхъ имъ земель. Съ появленіемъ дружинъ, т. е. особаго класса лицъ, участвовавшихъ съ князьями въ военныхъ походахъ, съ расширеніемъ вмѣстѣ съ тѣмъ подвѣдомственныхъ княжескому управленію земель, первобытный способъ непосредственнаго осуществленія князьями хотя бы и несложныхъ функцій управленія оказался непримѣнимымъ, уступивши свое мѣсто другому—посредственному. Мѣстными органами явились на первый разъ отдѣльные лица, такъ называемые „мужи“ и „посадники“, затѣмъ намѣстники и волостели, назначавшіеся или изъ родственниковъ князей или изъ людей, облеченныхъ довѣріемъ князей. Эти первыя мѣстныя установленія или должности характеризуются слѣдующими чертами: отсутствіемъ инстанцій, такъ какъ каждый изъ такихъ княжескихъ агентовъ подчинялся непосредственно ему; разнообразіемъ предметовъ вѣдомства, такъ какъ никакой дифференціаціи функцій не существовало; все, что составляло содержаніе управленія, возлагалось на намѣстниковъ и волостелей; такъ, на нихъ лежали обязанности по управленію финансовому, состоявшему въ собираніи разнаго рода сборовъ; по управленію военному—защита городовъ и земель отъ непріятелей; обязанности по дѣламъ политическимъ, выражавшіяся въ веденіи по порученію князя переговоровъ, въ оказаніи помощи единомышленникамъ своего князя и т. д. Что касается до функцій внутренняго управленія, то они были

немногочисленны и выражались почти исключительно въ дѣятельности судебной и отчасти полицейской; прочія дѣла внутренняго управленія, забота о благосостояніи населенія не входили еще въ сферу государственной дѣятельности, составляя задачу частной инціативы и предпріимчивости; по введеніи въ Россіи христіанства главную роль въ этомъ отношеніи играло духовенство, хотя, конечно, и самыя потребности общества были крайне несложны и немногочисленны. Отличительную черту древне-русскаго мѣстнаго управленія составляло также отсутствіе денежнаго вознагражденія лицъ, состоявшихъ на службѣ у князя. Вмѣсто него существовало такъ называемое „кормленіе", т. е. мѣстные жители обязаны были доставлять натурою все необходимое для княжескихъ служилыхъ людей. Недостатокъ точнаго опредѣленія кормовъ служилъ одною изъ причинъ тѣхъ многочисленныхъ злоупотребленій служилыхъ людей, на которыя населеніе постоянно било челомъ князю и для искорененія которыхъ князья постоянно, но тщетно предпринимали разныя мѣры. Одною изъ наиболѣе употребительныхъ мѣръ была выдача такъ называемыхъ „уставныхъ грамотъ". Въ виду того, что злоупотребленія мѣстныхъ властей выражались по преимуществу въ произвольныхъ и отяготительныхъ поборахъ, то и главною задачей уставныхъ грамотъ служило опредѣленіе „кормовъ" въ пользу этихъ властей, т. е. опредѣленіе размѣра, какъ разнаго рода спеціальныхъ взносовъ, такъ и пошлинъ съ различныхъ судебныхъ дѣйствій; помимо того, населеніе пользовалось правомъ жалобы на княжескихъ чиновниковъ непосредственно князю. Мѣры эти, однако, далеко не всегда достигали цѣли, въ виду тогдашнихъ условій общественной жизни, въ виду, между прочимъ, дальности разстояній, отдѣлявшихъ князя отъ его мѣстныхъ органовъ, что, при отсутствіи хорошихъ путей сообщенія, ставило иногда эти органы въ почти независимое отъ князя положеніе.

Не слѣдуетъ, однако, думать, что вся совокупность мѣстныхъ органовъ управленія ограничивалась княжескими служилыми людьми. Подъ вліяніемъ разныхъ причинъ далеко не последнюю роль въ мѣстномъ управленіи игралъ элементъ общественный. Такими причинами являлись во первыхъ, неудовлетворительность княжеской администраціи и ея злоупотребленія,

во вторыхъ, исконное существованіе, со временъ еще до историческихъ, общественныхъ властей.

Въ качествѣ земскаго органа, вѣдавшаго разнаго рода дѣла управленія съ древнѣйшихъ временъ, выступаетъ крестьянская община; происхожденіе русской общины теряется въ глубинѣ доисторическихъ временъ. Политическая самостоятельность общины въ разныя времена была неодинакова; по мѣрѣ концентраціи общинъ въ болѣе крупные союзы, самостоятельность ихъ должна была умаляться, но общинные органы тѣмъ не менѣе сохраняются въ теченіи многихъ вѣковъ и доходятъ, можно сказать, до нашего времени.

Въ княжескій періодъ русской исторіи община не пользовалась, конечно, тою самостоятельностью, какую она имѣла въ начальныя доисторическія времена. такъ какъ входила уже въ составъ княженій; но сами князья прибѣгаютъ къ общинѣ и земскому элементу вообще какъ къ средству положить нѣкоторый предѣлъ злоупотребленіямъ своихъ непосредственныхъ агентовъ.

Новѣйшія изслѣдованія по исторіи русскаго права доказываютъ, что въ Россіи, или лучше сказать въ тѣхъ русскихъ земляхъ, изъ которыхъ впослѣдствіи составилось русское государство, на ряду съ княжескимъ управленіемъ, существовало самоуправленіе общинъ, выражавшееся, подобно управленію княжескому, главнымъ образомъ, въ управленіи судебномъ. По мнѣнію изслѣдователей нашей старины, разнаго рода столкновенія, возникавшія между членами одной и той же общины. разрѣшались и улаживались по домашнему, собственными ихъ старшинами и начальниками и только въ случаяхъ столкновеній членовъ одной общины съ членами другой обращались къ суду князя, къ суду его намѣстниковъ и волостелей; тому же суду подлежали боярство, всѣ служилые люди духовенство. Сами князья, по словамъ проф. Дмитріева „всячески и заботливо устраняютъ вмѣшательство своего намѣстника, волостеля и ихъ органовъ—тіуновъ, доводчиковъ и другихъ въ дѣла общинъ“. Кромѣ судебной функціи князья возлагали иногда на общины и финансовыя задачи—такъ, на общинные ораны возлагалось нерѣдко собираніе „кормовъ“ и передача ихъ въ вознагражденіе за службу княжескимъ агентамъ; въ основаніи этого лежало, очевидно, недовѣріе князей къ безкорыстію своихъ служилыхъ людей. Власть намѣстни-

ковъ и волостелей ограничивалась также въ отношеніи сбора судебныхъ пошлинъ, такъ называемыхъ „виръ и продажъ“ и вообще въ отношеніи отправленія правосудія; въ уставныхъ грамотахъ опредѣляется, что намѣстники не должны производить суда безъ участія сотскихъ и „добрыхъ людей“, а тѣ и другіе являлись людьми земскими, избранниками общинъ. Судебникъ Ивана III также постановляетъ, что на судѣ, производимомъ намѣстниками и волостелями, должны были присутствовать „дворскій, староста и лучшіе люди“. Такимъ образомъ, изъ сказаннаго слѣдуетъ, что на ряду съ правительственными органами съ древнѣйшихъ временъ участвуютъ въ судопроизводствѣ и финансовомъ управленіи органы земскіе, общественные въ видѣ—сотскихъ, старостъ, добрыхъ людей, лучшихъ людей и т. п.

Та же цѣль, т. е. стремленіе ограничить произволъ намѣстниковъ и волостелей, заставляла князей передавать функціи мѣстнаго управленія въ руки частныхъ землевладѣльцевъ. Землевладѣльцы, какъ свѣтскіе, такъ и духовные, очень рано начинаютъ получать отъ князей, въ силу особыхъ, такъ называемыхъ „жалованныхъ грамотъ“, право суда и администраціи по отношенію къ населенію, жившему на ихъ земляхъ. Еще въ XII стол. появляются жалованныя грамоты на право суда по всякаго рода гражданскимъ и уголовнымъ дѣламъ, за исключеніемъ преступленій наибольшей важности, напримѣръ разбоя и убійства. На основаніи такихъ жалованныхъ грамотъ, частные землевладѣльцы замѣняли собою княжескихъ чиновниковъ. Надо замѣтить, что административная дѣятельность общинъ, расположенныхъ на такихъ частныхъ владѣніяхъ, не уничтожается; тѣ земскіе или общинные элементы, о которыхъ говорилось выше, т. е. старшины, сотскіе, добрые люди и проч. участвуютъ и здѣсь, т. е. въ юрисдикціи, предоставленной частнымъ лицамъ. Таковъ былъ характеръ мѣстныхъ установленій и органовъ въ разсматриваемый нами начальный періодъ русской исторіи. Простота и немногочисленность потребностей политической жизни, первобытность самой политической организаціи, отсутствіе государственнаго сознанія въ населеніи и въ частности въ людяхъ, стоявшихъ во главѣ управленія—все это придавало первоначальнымъ органамъ мѣстнаго управленія въ Россіи характеръ полной безъискусственности, въ смыслѣ неопредѣленности власти и ком-

петенціи, въ смыслѣ отсутствія какой бы то нибыло организаціи въ истинномъ значеніи этого слова. Когда политическая жизнь общества находится только въ зародышѣ, не можетъ быть рѣчи хотя бы объ относительномъ совершенствѣ администраціи; этимъ и объясняется, въ значительной степени, участіе въ управленіи исконныхъ, догосударственныхъ общественныхъ органовъ. Возникающая и развивающаяся государственная организація пользуется ими, какъ готовыми орудіями, для осуществленія административныхъ задачъ, въ видахъ именно несовершенства собственныхъ органовъ управленія. Мы видимъ, что на ряду съ приказнымъ, правительственнымъ управленіемъ, существуетъ управленіе земское, общинное; послѣднее, будучи исконнымъ явленіемъ русской жизни, становится въ то же время средствомъ для ограниченія произвола и злоупотребленій мѣстной правительственной администраціи. Княжеская власть никогда не вступала въ борьбу съ общиной, по скольку дѣятельность послѣдней носила административный, но не политическій характеръ. Въ охраненіи административной самостоятельности общины князья, напротивъ, видѣли лучшую гарантію неприкосновенности собственныхъ интересовъ, такъ какъ община была въ тоже время платежнымъ органомъ, источникомъ княжескихъ доходовъ и ничто такъ хорошо не могло бы охранить ее отъ расхищеній намѣстниковъ и волостелей, какъ ея собственная административная и судебная самостоятельность. Вотъ почему земское начало постоянно участвовало въ управленіи на ряду съ приказнымъ.

§ 5. Мѣстныя установленія Московскаго періода.

Такъ какъ московскій періодъ является періодомъ объединенія русскаго государства, когда оно впервые выступаетъ въ качествѣ единаго и цѣльнаго политическаго организма, имѣющаго единую и при томъ единоличную государственную власть, то и мѣстныя установленія этого періода должны были получить иной характеръ, нежели какой они имѣли въ княжескій періодъ. Съ концентраціей государственной власти въ рукахъ абсолютныхъ московскихъ государей, эта власть несомнѣнно сдѣлалась гораздо сильнѣе, могущественнѣе, благодаря чему и мѣстные органы должны были сдѣлаться дѣйстви-

тельными проводниками воли и намѣреній этой власти, утративши свой прежній болѣе или менѣе своевольный характеръ.

Вмѣстѣ съ тѣмъ на организаціи мѣстныхъ установленій должна была отразиться и та политика, которой держались московскіе правители въ видахъ упроченія своей власти. Присоединяя княжества и земли, вводя ихъ въ составъ единаго и цѣльнаго московскаго государства, московскіе князья и цари очевидно должны были позаботиться о томъ, чтобы организовать въ присоединенныхъ земляхъ управленіе и создать мѣстныя установленія, которыя соотвѣтствовали бы ихъ цѣлямъ и намѣреніямъ. Это было дѣломъ, конечно, не легкимъ; земли, изъ которыхъ составилось московское государство, были не рѣдко весьма разнохарактерны; въ однихъ приходилось бороться съ чуждыми русской народности обычаями азіятскихъ народовъ, въ другихъ съ вольностями и свободолюбіемъ, какъ исконными чертами политической организаціи; къ первой категоріи земель принадлежали, напр. царство казанское и астраханское; къ послѣдней--Новгородъ и Псковъ. Одною изъ важныхъ задачъ московскаго правительства, по крайней мѣрѣ, на первыхъ порахъ существованія объединеннаго государства, было устраненіе возможности распаденія государства на его составныя части; этою задачей въ весьма значительной степени обусловливалась организація мѣстныхъ установленій; чтобы достигнуть намѣченной цѣли, московскіе князья подчиняли своему непосредственному руководству въ дѣлѣ управленія отдѣльные города и мелкія области, не давая образоваться крупнымъ административнымъ единицамъ. Въ результатѣ такой политики оказалось паденіе прежней самостоятельности, вліянія и значенія главныхъ городовъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ дѣйствительно была пресѣчена возможность къ образованію сильныхъ и самостоятельныхъ областей. Подъ давленіемъ все тѣхъ же соображеній московское правительство не учреждало въ мѣстности никакихъ важныхъ и надѣленныхъ значительною властью должностей, сосредоточивая все управленіе, главнымъ образомъ, въ центрѣ—въ приказахъ. Не только города съ уѣздами, но и волости имѣли отдѣльное управленіе.

Но московскій періодъ, обнимающій нѣсколько вѣковъ, не представляетъ, конечно, въ теченіи всего этого времени однихъ и тѣхъ же чертъ политическаго и административнаго устройства. По мѣрѣ упроченія единства власти, измѣняли

свой характеръ и мѣстныя установленія въ смыслѣ развитія большаго административнаго единства и связи между различными мѣстными установленіями, а равно и въ смыслѣ все большаго и большаго проникновенія этихъ установленій началами, руководившими и центральное правительство. Принимая въ соображеніе подобный ходъ историческаго развитія государственной власти, есть основаніе раздѣлить московскій періодъ, въ свою очередь, на два періода, гранью между которыми можетъ служить конецъ XVI и начало XVII вѣка.

Вышеизложенныя черты устройства мѣстнаго управленія относятся къ первому періоду, когда администрація не была еще сформирована и первыя ея зачатки подчинялись требованіямъ политики. Для возникшаго московскаго государства на первомъ планѣ стояло, какъ сказано, упроченіе самой государственной организаціи, политическаго единства, а управленіе, большая или меньшая степень его совершенства, цѣлесообразное устройство мѣстныхъ установленій—все это само по себѣ было дѣломъ второстепеннымъ, было не столько самостоятельною цѣлью, сколько средствомъ для достиженія главной цѣли—упроченія единства государственной власти. Этимъ по преимуществу и объясняется хаотическое состояніе мѣстной администраціи и та особая политика, которой держались въ этомъ отношеніи московскіе государи; этимъ же, между прочимъ, слѣдуетъ объяснить и то, на первый взглядъ непонятное явленіе, что въ теченіи первой половины московскаго періода, на ряду съ приказною администраціей, развивается мѣстное самоуправленіе и притомъ въ весьма обширныхъ размѣрахъ, идущихъ почти до полнаго упраздненія мѣстной правительственной администраціи. Такой характеръ мѣстное управленіе приняло въ особенности въ царствованіе Ивана IV, который въ мѣстномъ самоуправленіи видѣлъ средство установить сколько нибудь сносный административный режимъ, при недостаткахъ собственной приказной администраціи. Въ качествѣ выборныхъ земскихъ органовъ стали функціонировать губные старосты и цѣловальники для производства суда по дѣламъ уголовнымъ. Реформа вводилась, однако, постепенно; сначала въ видѣ частныхъ привиллегій и льготъ, даваемыхъ по челобитнымъ и путемъ выдачи особыхъ губныхъ грамотъ. Этими грамотами давалось право мѣстному уѣздному населенію самому выбирать по волостямъ изъ млад-

шаго слоя служилыхъ людей—головъ и при нихъ старостъ, десятскихъ и лучшихъ людей—для производства слѣдствія и суда надъ всякаго рода „лихими людьми" и разбойниками и для назначенія имъ наказанія до смертной казни включительно. Иванъ IV распространилъ такую форму мѣстнаго управленія на все государство. Со второй половины XVI столѣтія выборные головы и старосты становятся уже не волостными, какъ ранѣе, но уѣздными, избиравшимися изъ „дѣтей боярскихъ". Случалось, однако, и такъ, что судебныя функціи возлагались на старинныхъ выборныхъ лицъ—старостъ, сотскихъ и десятскихъ.

Кромѣ судебныхъ функцій, на выборныхъ земскихъ людей были возложены и функціи полицейскія—охраненіе уѣзда отъ воровства, разбоя и всякихъ лихихъ людей, а также функціи финансовыя, возлагаемыя на особыхъ выборныхъ лицъ—цѣловальниковъ. Такимъ образомъ, въ теченіи второй половины XVI ст. намѣстники и волостели съ ихъ тіунами и доводчиками мало по малу исчезли, уступивши мѣсто земскому элементу, а участіе этого послѣдняго въ управленіи проявлялось въ самыхъ разнообразныхъ формахъ.

Такой порядокъ вещей не могъ продолжаться постоянно; представители государственной власти могли пользоваться такимъ разнохарактернымъ составомъ мѣстной администраціи лишь до тѣхъ поръ, пока они не чувствовали себя политически упроченными; на первыхъ порахъ можно было довольствоваться какой бы то нибыло администраціей, пользоваться пригодными для управленія общественными силами, гдѣ бы эти силы ни обнаруживались; но лишь только государственная власть почувствовала себя достаточно упроченною, когда заботы о собственномъ ея существованіи и усиленіи могли отступить на второй планъ, она должна была направить свою дѣятельность на созданіе своихъ собственныхъ органовъ управленія, должна была постараться внести въ сферу администраціи то же начало единства, которое было уже достигнуто въ сферѣ политической. Вотъ почему въ концѣ XVI и началѣ XVII ст. развивается новая система управленія, появляются новые мѣстные органы—воеводы и все мѣстное управленіе организуется по одному образцу.

Какъ показываетъ и самое названіе, воеводы были первоначально военачальниками въ отдаленныхъ отъ центра обла-

стяхъ, въ видахъ главнымъ образомъ защиты границъ государства отъ чуждыхъ вторженій; но на ряду съ военною властью имъ принадлежала и власть вообще административная; но въ XVII в. эта должность вытѣсняетъ всѣ другія и становится повсемѣстною.

Воеводы, въ качествѣ мѣстныхъ правительственныхъ органовъ, стоятъ гораздо выше прежнихъ намѣстниковъ и волостелей, тѣмъ болѣе, что и назначаются изъ среды высшихъ боярскихъ родовъ. Если прежніе намѣстники и волостели дѣйствовали каждый самостоятельно, то воеводѣ присваивается значеніе единственнаго представителя „царской администраціи" въ городахъ и приписанныхъ къ нимъ районахъ. Всѣ воеводы назначались исключительно Верховною Властью, и при назначеніи получали, такъ называемые, „наказы", которыми опредѣлялись ихъ функціи, объемъ и характеръ ихъ власти. А власть воеводъ и сфера ихъ компетенціи были весьма обширна, такъ какъ къ XVII стол. носители государственной власти не ограничивались уже первоначальными функціями — военною, международною, финансовою и судебною, но обратили свою дѣятельность также и на обезпеченіе безопасности и благосостоянія населенія, т. е. взяли на себя также и функціи внутренняго управленія. Вся эта разнообразная дѣятельность была возложена на воеводъ и подчиненныхъ имъ лицъ; они должны были заботиться объ устройствѣ городовъ, о внѣшней безопасности, если городъ пограничный, о безопасности внутренней; должны были предпринимать мѣры противъ пожаровъ, заразительныхъ болѣзней, азартныхъ игръ и т. п.; въ сферѣ судебной имъ принадлежалъ судъ по гражданскимъ дѣламъ, а гдѣ не было губныхъ старостъ, то и по уголовнымъ; они же должны были наблюдать за исправнымъ поступленіемъ всякаго рода податей и повинностей.

Органомъ воеводскаго управленія являлась „воеводская" или „съѣзжая изба", въ которой сосредоточивалось все дѣлопроизводство уѣзднаго управленія; это, можно сказать, прототипъ современныхъ канцелярій; непосредственнымъ начальникомъ „воеводской избы" былъ въ большихъ воеводствахъ дьякъ, а въ малыхъ подъячіе; кромѣ того, при избѣ состояли пристава, носившіе различныя названія—недѣльщиковъ, деньщиковъ и проч; воеводѣ подчинялся также довольно многочисленный классъ служилыхъ военныхъ людей, таковы: дворяне, дѣти боярскіе,

казаки, стрѣльцы, пушкари и всякіе жилецкіе служилые люди. Всѣ они находились подъ начальствомъ воеводы, отправляли службу по его указанію, созывались на войну, распускались по домамъ и проч. Такимъ образомъ, какъ организація, такъ и компетенція мѣстныхъ установленій этого времени представляютъ собою уже нѣчто опредѣленное; воеводская должность была тѣмъ мѣстнымъ администативнымъ центромъ, въ которомъ сосредоточивалась правительственная власть.; если въ прежнее время правительство боялось учреждать въ мѣстности должности съ обширною степенью власти, то теперь должность воеводы являлась именно такою должностью. Вслѣдствіе большей опредѣленности функцій и обязанностей, а равно и большей степени власти, должность воеводъ имѣла болѣе государственный характеръ, нежели прежнія должности намѣстниковъ и волостелей. Отсюда, однако, еще весьма далеко до признанія за воеводами государственнаго сознанія, т. е. сознанія, что вся ихъ должностная дѣятельность должна была посвящаться служенію общему благу. Степень этого сознанія въ правящемъ классѣ была еще очень незначительна; вотъ почему и воеводы весьма не рѣдко дозволяли себѣ разнаго рода злоупотребленія, состоявшія, главнымъ образомъ, во всякаго рода незаконныхъ поборахъ. Въ самомъ мѣстномъ населеніи не было надлежащаго сознанія своихъ правъ и возможности ихъ отстаивать и защищать противъ нарушеній; въ органахъ административной власти не ощущалось достаточнаго сознанія своихъ обязанностей. Конечно, злоупотребленія властью, которыя дозволяли себѣ воеводы, должны были вызывать противодѣйствующую дѣятельность правительства; послѣднее прибѣгало къ разнаго рода мѣрамъ: оно то издавало наказы, памяти и всякаго рода отдѣльные указы для руководства и регулированія дѣятельности воеводъ, то, по примѣру прежняго времени, выдавало жалованныя грамоты частнымъ лицамъ, ограничивавшія юрисдикцію воеводъ; наконецъ дѣло, дошло даже до того, что правительство издало указъ, повелѣвающій повиноваться лишь тѣмъ воеводскимъ распоряженіямъ, которыя не противорѣчили изданнымъ наказамъ; такимъ образомъ, населеніе уполномочивалось неповиноваться воеводамъ, если ихъ распоряженія были противозаконны.

Изъ сказаннаго слѣдуетъ, что воеводы не вполнѣ оправдали возлагавшіяся на нихъ надежды, что они, подобно своимъ-

предшественникамъ—намѣстникамъ и волостелямъ — были въ своей дѣятельности нерѣдко проникнуты частно—владѣльческими воззрѣніями, что и вызывало противодѣйствующую дѣятельность правительства; послѣднее не отказалось, вмѣстѣ съ тѣмъ, и отъ выборныхъ земскихъ должностей; но если ранѣе они стояли на ряду съ приказными и не рѣдко даже устраняли ихъ, то теперь правительство, не смотря на злоупотребленія воеводъ, не считало уже необходимымъ выдвигать земскій элементъ на первый планъ, пользуясь имъ лишь. какъ факторомъ умѣряющимъ.

Выборныя должности, существовавшія отчасти съ древнѣйшихъ временъ, отчасти вызванныя къ жизни Иваномъ Грознымъ, продолжали существовать въ теченіи всего московскаго періода, только что ихъ значеніе во многихъ отношеніяхъ было умалено и подавлено приказнымъ началомъ воеводскаго управленія. Тѣмъ не менѣе, московское правительство, видя что его надежды на воеводское управленіе не вполнѣ оправдались, снова обращается къ земскимъ силамъ, снова изъемлетъ нѣкоторыя функціи управленія изъ сферы компетенціи своихъ непосредственныхъ органовъ. Такъ, сюда относится прежде всего обращеніе правительства къ, такъ называмымъ, таможеннымъ и кабацкимъ головамъ и цѣловальникамъ, задача которыхъ заключалась во взиманіи таможенныхъ сборовъ и питейныхъ доходовъ, а также и въ самой торговлѣ крѣпкими напитками въ „царскихъ кабакахъ“ и въ преслѣдованіи корчемства. Отдавать таможенное дѣло въ руки такихъ выборныхъ значило отдавать его „на вѣру“; выборные люди, по словамъ Дитятина, приносили присягу въ томъ, что возложенная на нихъ обязанность будетъ исполнена такъ добросовѣстно, что будетъ собрано не только то, что предписано, но даже и съ избыткомъ. И правительство считало себя обезпеченнымъ, не по тому, впрочемъ, что надѣялось на присягу выборныхъ, а потому, что оно было обезпечено не только имуществомъ выборныхъ, людей прожиточныхъ, т. е. зажиточныхъ, но и имуществомъ избирателей, т. е. общинъ“. Такая система появилась еще въ XVI вѣкѣ; въ XVII она все болѣе и болѣе распространялась путемъ отдѣльныхъ указовъ и грамотъ и сдѣлалась, наконецъ, явленіемъ всеобщимъ. Первоначально воеводамъ былъ ввѣренъ надзоръ за выборомъ старостъ и цѣловальниковъ, равно какъ и за ихъ дѣятельностью; но такими правами поль-

зовались воеводы во 1) не всѣ, во 2) не всегда. Въ царствованіе Алексѣя Михайловича положеніе земскихъ финансовыхъ органовъ упрочивается, правительство стремится совершенно устранить приказныхъ людей отъ таможеннаго и кабацкаго дѣла и возложить его на общины; при этомъ выборнымъ головамъ предоставлено было право сноситься съ правительствомъ непосредственно, т. е. помимо воеводъ.

Нести таможенную и питейную службу было, однако, тяжелою повинностью для земщины, такъ какъ выборные были въ сущности тѣ же приказные, только что поставленные общинами; тяжесть этой повинности усиливалась иногда тѣмъ, что лица, выбранные въ одной мѣстности, посылались правительствомъ для службы въ другую, часто весьма отдаленную. Какъ на повинность смотрѣло на эту дѣятельность земскихъ людей и правительство, почему и ограничивало срокъ службы для цѣловальниковъ однимъ годомъ.

Участіе земскаго элемента въ управленіи не ограничивалось, однако, финансовымъ вѣдомствомъ. Мы видѣли, что еще въ первой половинѣ XVI ст. были образованы должности губныхъ головъ, въ качествѣ должностей земскихъ для судопроизводства по уголовнымъ дѣламъ. Эти должности продолжали существовать и въ XVII вѣкѣ, хотя и въ измѣненномъ видѣ. Такъ, о губныхъ старостахъ и ихъ функціяхъ упоминается въ уложеніи Алексѣя Михайловича, гдѣ указывается и на то, что воеводы не должны были вмѣшиваться въ судебную дѣятельность этихъ лицъ. Но губное дѣло, въ противоположность прежнему времени, становится подобно таможенному, тяжелою повинностью для общины, которая несла ее въ пользу государства; оно являлось, въ сущности такимъ же приказнымъ правительственнымъ дѣломъ, какъ и всякое дѣло правительственное, выполняемое правительственными органами; вся разница состояла лишь въ томъ, что губные старосты исполняли свою обязанность по выбору и безвозмездно, приказные же люди по назначенію отъ правительства. „Губные старосты, по словамъ Дитятина, къ обществу ихъ избравшему не стоятъ ни въ какихъ обязательныхъ отношеніяхъ; ихъ вѣдаемъ то московское центральное учрежденіе, которое вѣдаетъ уголовный судъ во всѣмъ государствѣ, такъ называемый, разбойный приказъ. Но зато общество за своихъ выборныхъ отвѣчаетъ предъ правительствомъ“. Вмѣстѣ съ превращеніемъ

губныхъ старостъ изъ общинныхъ земскихъ людей въ выборныхъ приказныхъ, постепенно расширялась и ихъ компетенція; къ уголовнымъ дѣламъ присоединяются гражданскія и иногда случалось, что старосты вполнѣ замѣняли собою воеводъ; по крайнѣй мѣрѣ, извѣстны города, которыми управляли попеременно то воеводы, то губныя старосты, что и служитъ лучшимъ подтвержденіемъ того, что губные старосты превратились въ приказныхъ, земская служба по судебнымъ дѣламъ выродилась въ приказную службу, а земскіе выборы—въ земскую общинную повинность.—Не смотря, однако, на это, правительство московскаго государства, по мнѣнію нашихъ изслѣдователей, придавало земскому началу, хотя бы и въ этой только формѣ, огромное значеніе, пользуясь имъ какъ подспорьемъ при недостаткахъ своихъ непосредственныхъ агентовъ.

Кромѣ указанныхъ выборныхъ земскихъ органовъ мѣстнаго управленія, въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ существовали еще особые, такъ называемые „земскіе судейки", которые въ однихъ мѣстностяхъ соотвѣтствовали воеводамъ, въ другихъ участвовали въ уголовномъ судопроизводствѣ на ряду съ воеводами или губными старостами. Земскіе судейки выбирались всѣми крестьянами стана или волости, причемъ въ выборахъ принимали также участіе прежній судья, земскіе цѣловальники и церковные старосты; земскіе судейки и ихъ товарищи выбирались на одинъ годъ и были непосредственно подчинены центральному правительству.

Въ московскомъ государствѣ продолжали, наконецъ, существовать и старинные земскіе органы, какъ то земскіе старосты, цѣловальники, сотскіе, десятскіе и проч. „Эти выборныя должности, говоритъ Дитятинъ,—потомки ихъ исконныхъ предковъ, еще до—княжескихъ старостъ, сотскихъ, пятидесятскихъ и десятскихъ. Они дошли до московскаго государства, а изъ него чрезъ все XVIII ст. и до нашихъ дней. Они всегда были выборными, всегда земскими общинными властями, хотя предметомъ ихъ вѣдомства рано стали казенныя повинности почти исключительно. Это потомки тѣхъ старостъ и цѣловальниковъ, которые когда—то сидѣли еще на судѣ у намѣстниковъ и волостелей, собирали ихъ кормы. Ни воеводское, ни губное управленіе не устранило ихъ нигдѣ". Земскіе старосты и цѣловальники, сотскіе и десятскіе отдѣльныхъ общинъ выбирались сходами этихъ послѣднихъ изъ своей среды и

главною задачей этихъ органовъ являлась раскладка между отдѣльными членами общины всякаго рода податей и повинностей, собираніе ихъ и другія дѣла.

Таковы были какъ приказные, такъ и земскіе органы мѣстнаго управленія въ московскомъ государствѣ. Характерною чертою мѣстнаго управленія въ теченіи всего этого періода является привлеченіе правительствомъ земскаго элемента для участія въ управленіи. Но въ то время какъ въ первую половину этого періода земскій элементъ, благодаря почти совершенному отсутствію административной организаціи, играетъ выдающуюся роль, замѣняя собою элементъ приказный и проявляясь въ самыхъ разнообразныхъ формахъ, во вторую половину этого періода перевѣсъ всецѣло переходитъ на сторону приказнаго элемента, земскій же постепенно утрачиваетъ свое прежнее вліяніе и значеніе, служа, однако, довольно долго и въ теченіи этого времени началомъ ограничивающимъ недостатки приказной администраціи. Отсутствіе административной приказной организаціи и господство земскаго начала въ управленіи въ первую половину московскаго періода объясняется тѣмъ, что наибольшее вниманіе только что возникшаго государства обращалось на сохраненіе политическаго единства, наибольшая часть государственной энергіи тратилась на упроченіе и усиленіе единой государственной власти, на самосохраненіе, на созданіе условій правильнаго и безостановочнаго развитія вновь установившагося политическаго режима. Во вторую половину московскаго періода существованіе установившейся политической организаціи было обезпечено, единая государственная власть сознавала себя упроченною и государственныя заботы всецѣло могли быть посвящены администраціи и ея устройству, при чемъ на первомъ планѣ должно было стоять созданіе такой системы управленія, которая вполнѣ соотвѣтствовала бы и новому политическому режиму; государство должно было быть единымъ не только въ своемъ устройствѣ, но и въ своей дѣятельности; политическому единству должно было соотвѣтствовать единство административное. Представителями такого административнаго единства могли быть только правительственные органы, такъ какъ земскіе органы по существу своему выражаютъ начала самоуправленія и разнообразія въ общественномъ управленіи. Вотъ почему возникла должность воеводъ и вотъ причина, по кото-

рой земскія должности если и не были упразднены во вторую половину разсматриваемаго періода, то пріобрѣли повинностный характеръ, будучи земскими лишь по названію и по способу образованія, въ дѣйствительности же ни чѣмъ не отличаясь отъ приказной администраціи.

Было бы ошибочно, конечно, думать, что правительство второй половины московскаго періода успѣло, при первомъ же, такъ сказать, опытѣ, создать вполнѣ удовлетворительную собственную администрацію. Это было дѣломъ не легкимъ и требовало времени. На первыхъ же порахъ вся картина мѣстнаго управленія представляла мало утѣшительнаго. Путаница и неурядица въ мѣстномъ управленіи обусловливались, между прочимъ, и недостатками организаціи центральныхъ установленій; въ качествѣ таковыхъ являлись, какъ извѣстно, приказы, часло которыхъ достигало до весьма значительной цыфры и сфера компетенціи которыхъ была мало опредѣленною. Эта неопредѣленность компетенціи приказовъ, и возникавшая между ними, въ силу этой причины, борьба весьма неблагопріятно отражались и на мѣстахъ установленіяхъ и должностяхъ: пользуясь борьбой между приказами и воеводы или бездѣйствовали или злоупотребляли своею властью; къ тому же число и характеръ мѣстныхъ органовъ были разнообразны; если воевода считался начальникомъ всѣхъ приказныхъ людей, то de facto это не всегда было именно такъ; множество должностныхъ лицъ дѣйствовали прямо по наказамъ изъ Москвы; никакихъ іерархическихъ отношеній между ними не существовало; если воеводѣ и поручалось смотрѣть за разными головами и старостами, то и этимъ послѣднимъ также рекомендовалось смотрѣть за воеводами; такимъ образомъ, иногда обрисовывалась неприглядная картина взаимнаго подсматриванія между многочисленными мѣстными должностями, отъ котораго мѣстное управленіе, конечно, нисколько не выигрывало. Въ новый фазисъ мѣстныя установленія вступаютъ уже въ слѣдующій періодъ, подъ вліяніемъ реформаторской дѣятельности Петра Великаго.

§ 6. Мѣстныя установленія Петровскаго періода.

XVIII вѣкъ во многихъ отношеніяхъ является замѣчательнымъ въ исторіи государственнаго развитія Россіи. Во главѣ

государства становится даровитая и энергичная личность Петра I, стремящагося совершенно преобразить русское государство. Разсматривая высшія государственныя установленія, мы видѣли, что нѣкоторыя изъ нихъ были созданы Петромъ В.— таковы—сенатъ и св. синодъ, существующіе, какъ извѣстно, и до настоящаго времени; мы видѣли также, что въ качествѣ центральныхъ установленій были образованы коллегіи. Но Петръ В. очень хорошо понималъ, что реорганизаціей высшихъ установленій сдѣлана только половина дѣла и что реорганизація мѣстнаго управленія и мѣстныхъ установленій являлась даже въ особенности настоятельною. Старыя патріархальныя формы мѣстнаго управленія съ ихъ „кормленіемъ", съ ихъ широкою сферой для всякаго рода злоупотребленій, не соотвѣтствовали новымъ воззрѣніямъ Петра Великаго на государство, какъ на единый и крѣпкій политическій организмъ, не терпящій внутри себя никакихъ противорѣчивыхъ и антигосударственныхъ элементовъ, требующій себѣ безусловнаго повиновенія и имѣющій своею задачей и цѣлью общее государственное развитіе и благосостояніе. Конечно, Петръ Великій не былъ въ этомъ отношеніи какимъ либо исключеніемъ; его воззрѣнія на государство не были исключительно его воззрѣніями. Обладая геніальною натурой, онъ былъ въ то же время сыномъ своего вѣка, усвоившимъ себѣ тѣ политическія воззрѣнія, которыя характеризовали собою въ это время государственную жизнь европейскихъ государствъ. Эпоха Петра I была эпохой наибольшаго развитія абсолютизма и полицейскаго направленія государственной дѣятельности, эпохой, когда на Западѣ разнаго рода самостоятельныя политическія корпораціи и политическіе общественные факторы были окончательно подавлены и абсолютизмъ торжествовалъ полную побѣду. У насъ въ Россіи, какъ извѣстно, не было классовъ политически самостоятельныхъ; главныя затрудненія при образованіи государства заключались не въ политической борьбѣ за власть и преобладаніе, какъ это было на Западѣ, но въ собираніи разрозненныхъ и дезорганизованныхъ государственныхъ элементовъ, въ развитіи и укрѣпленіи идеи государственности, въ противоположность патріархальнымъ частно-владѣльческимъ началамъ, выразившимся въ особенности въ дѣятельности приказнаго элемента.

Вся дѣятельность Петра I въ отношеніи реорганизаціи мѣстнаго управленія можетъ быть классифицирована на основаніи нѣсколькихъ моментовъ. Во 1) онъ стремился ограничить произволъ мѣстныхъ органовъ, путемъ подчиненія ихъ вновь образованнымъ высшимъ установленіямъ и путемъ образованія спеціальныхъ органовъ контроля; во 2) онъ ввелъ новое административное дѣленіе государства; въ 3) онъ стремился путемъ общихъ распоряженій опредѣлить болѣе точно предметы вѣдомства мѣстныхъ органовъ и провести различіе и границу между дѣлами мѣстнаго управленія и центральнаго. Вмѣстѣ съ тѣмъ онъ пытался опредѣлить и предметы вѣдомства каждаго изъ отдѣльныхъ мѣстныхъ установленій, опредѣлить для каждаго изъ нихъ извѣстные предѣлы; ему не чужда была, между прочимъ, и мысль объ отдѣленіи административной дѣятельности отъ судебной; въ 4) онъ расширилъ дѣятельность мѣстныхъ установленій путемъ введенія въ сферу ихъ компетенціи задачъ внутренняго управленія; наконецъ, Петръ Великій стремился болѣе точно и детально опредѣлить условія гражданской службы, чтобы открыть доступъ на поприще государственной дѣятельности всѣмъ производительнымъ общественнымъ силамъ.

Въ особенности Петръ В. обратилъ свое вниманіе на прекращеніе злоупотребленій мѣстной администраціи. Этого онъ стремился достигнуть подчиненіемъ мѣстныхъ органовъ вновь созданнымъ коллегіямъ, а этихъ послѣднихъ сенату. Сенатъ, какъ мы видѣли, являлся блюстителемъ и хранителемъ законовъ; онъ былъ поставленъ во главѣ всего управленія, какъ высшаго, такъ и мѣстнаго; для надзора за мѣстными органами и сношеній съ ними при сенатѣ были образованы особые губернскіе столы и два губернскихъ коммиссара; но функція надзора за всѣмъ управленіемъ была возложена въ особенности на многочисленный персоналъ, такъ называемыхъ фискаловъ, которые должны были тайно слѣдить за дѣятельностью чиновниковъ и даже частныхъ лицъ и, въ случаяхъ замѣченныхъ злоупотребленій и антиправительственныхъ дѣйствій, немедленно доносить по начальству. Учрежденіе этихъ должностей было, конечно, ошибкой, содѣйствовавшей развитію дурныхъ инстинктовъ въ обществѣ; но въ оправданіе Петра Великаго служитъ его страстное желаніе искоренить тотъ административный произволъ, противъ котораго тщетно боролось прави-

тельство московскаго государства; кромѣ того, мотивомъ учрежденія института фискаловъ могло служить и желаніе Петра знать враговъ своей реформаторской дѣятельности, а такихъ враговъ, какъ извѣстно, было очень много. Но Петръ Великій ошибочно понадѣялся на людей; контингентъ фискаловъ набирался изъ той же среды, изъ которой правительство брало и весь приказный персоналъ; нѣтъ ничего поэтому удивительнаго, что должность фискаловъ не оправдала надеждъ Петра Великаго и что сами фискалы скоро запятнали и безъ того уже неблаговидную свою дѣятельность разнаго рода злоупотребленіями, не заслуживши въ памяти потомства ничего кромѣ презрѣнія. Самыя слова „фискалъ", „фискалить" обратились въ, такъ сказать, нарицательныя, совмѣщающія въ себѣ понятія шпіонства и доноса.

Можетъ быть болѣе пользы принесла другая мѣра, предпринятая Петромъ съ тою же цѣлью, т. е. съ цѣлью обуздать произволъ администраціи; это организація установленій на коллегіальномъ началѣ. Мы уже знаемъ, что коллегіальная организація учрежденій была заимствована Петромъ изъ Швеціи, хотя въ его время она существовала и въ другихъ государствахъ. Мы видѣли, что Петръ положилъ коллегіальное начало въ основаніе организаціи высшихъ установленій—сената, св. синода и коллегій; то же начало онъ стремился провести и въ сферу мѣстнаго управленія, расчитывая тѣмъ противодѣйствовать злоупотребленіямъ и произволу приказныхъ должностей. Но прежде нежели говорить объ организаціи мѣстныхъ установленій, скажемъ нѣсколько словъ объ административномъ раздѣленіи государства. По мнѣнію Петра В. воеводскіе округи, образовавшіеся отчасти исторически изъ присоединенныхъ земель и областей, отчасти основанные на началахъ военнаго раздѣленія Россіи, не представляли достаточно основаній для ихъ сохраненія; историческія условія не имѣли въ глазахъ Петра безусловнаго значенія, такъ какъ онъ стремился обновить всю русскую государственную жизнь и очистить ее отъ вредныхъ началъ, хотя бы они и имѣли за собою глубокія историческія основанія. Старыя административныя дѣленія не соотвѣтствовали новымъ требованіямъ управленія. Поэтому въ 1708 году Петръ раздѣлилъ все государство на губерніи, число которыхъ было первоначально восемь; сюда относились губерніи: Московская, Ингерманландская, Кіевская, Смоленская,

Архангельская, Казанская, Азовская и Сибирская; но это первое учрежденіе губерній просуществовало не долго; въ 1719 году послѣдовало новое росписаніе губерній съ раздѣленіемъ ихъ на провинціи; при этомъ число губерній было увеличено до одиннадцати. Во главѣ каждой губерніи былъ поставленъ губернаторъ, во главѣ же провинцій стояли воеводы; въ городахъ были образованы должности комендантовъ, которые, будучи въ сущности органами военнаго управленія, завѣдывали и гражданскимъ управленіемъ городовъ. Съ цѣлью улучшить организацію мѣстнаго управленія, Петръ В., какъ замѣчено, и здѣсь прибѣгнулъ къ коллегіальному началу. Такъ, указомъ 1713 года при каждомъ губернаторѣ, вицегубернаторѣ и оберъ-комендантѣ были учреждены должности совѣтниковъ или ландратовъ, безъ участія которыхъ названныя должностныя лица не должны были рѣшать никакихъ дѣлъ, играя при томъ же въ совѣтахъ ландратовъ лишь роль предсѣдателей; такимъ образомъ, по идеѣ, ландраты должны были ограничивать произволъ губернаторовъ; но съ этимъ значеніемъ ландратскія коллегіи просуществовали очень не долго; будучи признаны неудобными и затрудняющими быстроту и правильность управленія, они были упразднены. Та же участь постигла и должность ландрихтеровъ, чиновниковъ по судебной части, такъ что по отношенію къ должности губернаторовъ коллегіальное начало не было выдержано. Губернаторы были подчинены сначала непосредственно сенату, а затѣмъ, съ образованіемъ коллегій, тѣмъ изъ нихъ, которыя вѣдали дѣла внутренняго управленія; таковы были юстицъ-коллегія, камеръ-коллегія, мануфактуръ-коллегія и др. Что касается воеводъ, то они, какъ сказано, стояли во главѣ провинцій, какъ составныхъ частей губерній. Однако, воеводы, пользовавшіеся своимъ вліяніемъ и значеніемъ болѣе нежели въ теченіи столѣтія, не сразу утратили его и по учрежденіи губернаторской должности; и при новомъ порядкѣ вещей воеводы нѣкоторое время оставались скорѣе органами центральной администраціи, нежели лицами, подчиненными губернаторамъ; они сносились непосредственно съ сенатомъ и коллегіями; въ своемъ мѣстномъ управленіи руководствовались тою же инструкціей, которая дана была губернаторамъ, но, очевидно, это было лишь переходное время; воеводы должны были сойти съ административнаго поприща, уступая мѣсто губернаторамъ.

Въ уѣздахъ общее управленіе было возложено на земскихъ коммиссаровъ, избиравшихся уѣзднымъ дворянствомъ на одинъ годъ; въ помощь имъ назначались земскіе писаря и нижніе коммиссары, мостовые надзиратели и нижніе служители. На обязанности всѣхъ этихъ должностныхъ лицъ, т. е. губернаторовъ, воеводъ и коммиссаровъ лежала, кромѣ общаго управленія, полиція безопасности и благосостоянія; различныя инструкціи предписываютъ имъ охранять права и безопасность мѣстныхъ жителей, преслѣдовать „гулящихъ" людей и нищихъ, наблюдать за помѣщиками и принимать мѣры противъ разорителей, смотрѣть за исправностью дорогъ, заботиться о городскомъ хозяйствѣ и. т. д. Дѣятельность губернаторовъ и воеводъ не ограничивалась сферой собственно внутренняго управленія; каждый изъ нихъ въ подвѣдомственномъ ему районѣ вѣдалъ и другія дѣла—судебныя, военныя, финансовыя и проч. Петръ Великій обратилъ затѣмъ свое вниманіе на устройство органовъ исполнительной полиціи; по крайней мѣрѣ, въ Петербургѣ и Москвѣ были образованы полиціймейстерскія канцеляріи.

Таковы, собственно, мѣстныя установленія общаго управленія; но нѣкоторыя спеціальныя вѣтви управленія требовали образованія особыхъ, спеціально для нихъ предназначенныхъ установленій. На первомъ планѣ стояли здѣсь управленія финансовое и судебное. Финансовыми центральными установленіями были камеръ-коллегія и штатсъ-контора; мѣстными установленіями являлись въ провинціяхъ земскія конторы, съ надзирателями сборовъ или камерирами во главѣ, подчиненными непосредственно камеръ-коллегіи и обязанными наблюдать за исправнымъ поступленіемъ сборовъ; для пріема денегъ, храненія и расходованія ихъ была образована должность казначея или земскаго рентмейстера; въ уѣздахъ финансовыя обязанности были возложены на земскихъ коммиссаровъ.

Что касается установленій судебныхъ, то Петръ В. сдѣлалъ впервые попытку образовать спеціальныя правительственныя судебныя установленія, положивши въ основаніе ихъ организаціи коллегіальное начало. Нѣтъ ничего удивительнаго въ томъ, что эта первая попытка была не вполнѣ удачною; Петру не удалось распространить по всему государству задуманную имъ судебную реформу; только въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ были образованы: 1) нижніе суды, называвшіеся также городовыми, земскими, уѣздными и провинціальными; 2) верхніе или

надворные суды, въ качествѣ аппелляціонной инстанціи для нижнихъ судовъ; 3) городовые судьи, назначавшіеся отъ юстицъ-коллегіи въ большіе города. Хотя эта организація и не была общегосударственною и просуществовала въ неизмѣненномъ видѣ сравнительно не долго, заслуживающимъ вниманія является уже и то одно обстоятельство, что во время Петра В. была уже сознана идея необходимости самостоятельныхъ и спеціальныхъ судебныхъ установленій, въ противоположность установленіямъ административнымъ.

Таковы были мѣстныя установленія и должностныя лица, носившія правительственный, приказный характеръ. Посмотримъ, что сталось съ земскимъ началомъ, участвовавшимъ въ управленіи, какъ мы видѣли, на ряду съ правительственнымъ въ теченіи всего предшествовавшаго періода государственной жизни. Какъ отнесся Петръ Великій къ земскому элементу? Справедливость требуетъ сказать, что участіе земскаго элемента въ управленіи не прекращается и въ Петровскій періодъ. Мы уже выше замѣтили, что Петромъ Великимъ были образованы должности ландратовъ и земскихъ коммиссаровъ; тѣ и другіе избирались мѣстнымъ дворянствомъ, т. е. если и не принадлежали всецѣло къ земскому элементу, то, по крайней мѣрѣ, по своему происхожденію, не были всецѣло и правительственными органами; это, впрочемъ, не исключало ихъ полной зависимости отъ губернаторовъ и воеводъ.

Но участіе земскаго элемента въ управленіи проявилось и въ другой сферѣ, именно въ области городскаго управленія. Почему Петръ В. обратилъ свое вниманіе на города, объясняется тѣмъ, что выгоды городскаго населенія, по преимуществу торгово-промышленнаго класса, были тѣсно связаны съ интересами самого государства. Торгово-промышленный классъ, какъ классъ болѣе или менѣе зажиточный, особенно страдалъ отъ злоупотребленій приказнаго управленія, а вмѣстѣ съ тѣмъ страдали и интересы казны. Вотъ почему въ 1699 году всѣмъ посадскимъ людямъ объявлялось, что они во всѣхъ своихъ дѣлахъ должны вѣдаться сами, чрезъ своихъ выборныхъ „бурмистровъ“ и „земскія избы“, замѣнившія собою по отношенію къ городскому торгово-промышленному классу приказныя избы съ ихъ воеводами. Отношенія бурмистровъ къ избиравшимъ ихъ обществамъ и къ правительству покоились на старыхъ, еще московскихъ началахъ; именно, городское общество являлось отвѣтственнымъ

за исправное и безнедоимочное взысканіе налоговъ; но городское управленіе не было самоуправленіемъ; это было скорѣе управленіе сословное, ограниченное торгово-промышленнымъ классомъ. Центральнымъ органомъ, которому были подчинены всѣ бурмистры и земскія избы, являлась московская ратуша, отъ значенія и самостоятельности которой зависѣли значеніе и самостоятельность органовъ городскаго общественнаго управленія. Эта первая организація городскаго общественнаго управленія просуществовала, однако, не долго, не будучи въ силахъ выдержать борьбу съ приказнымъ элементомъ. Однако, Петръ В. не смутился этою неудачей; ему, во чтобы бы то ни было, хотѣлось оградить интересы торговаго сословія и вотъ въ 1721 году организація городскаго управленія ставится на новыя основанія, указанныя въ регламентѣ главному магистрату.

Во главѣ всего городскаго управленія въ государствѣ, въ качествѣ такъ сказать, центральнаго установленія по городскимъ дѣламъ, былъ поставленъ главный магистратъ, замѣнившій собою московскую ратушу. Въ каждомъ городѣ учреждены были городовые магистраты съ весьма обширною компетенціей и властью, вѣдавшія дѣла судебныя, финансовыя, хозяйственныя и полицейскія. Это было уже дѣйствительно городское самоуправленіе, однако столь же недолговѣчное, какъ и управленіе по указу 1699 года. Самоуправленіе съ такою обширною компетенціей и степенью власти было преждевременнымъ, такъ какъ не находило себѣ поддержки въ условіяхъ государственной жизни. Однимъ изъ главныхъ препятствій для развитія городскаго самоуправленія на указанныхъ началахъ было враждебное къ нему отношеніе приказнаго элемента, сфера власти и дѣятельности котораго, съ учрежденіемъ городовыхъ магистратовъ, была значительно съужена, чѣмъ городское общество и нажило себѣ непримиримаго врага. Пока Петръ Великій былъ живъ, главный и городовые магистраты могли еще существовать, но разъ не стало ихъ основателя и защитника, они не имѣли уже силъ защитить себя сами. Еще и при Петрѣ Великомъ коллегіи начинаютъ обходить главный магистратъ, начинаютъ сноситься съ городовыми магистратами непосредственно. Впослѣдствіи значеніе городскихъ учрежденій еще болѣе падаетъ. Но если попытку Петра Великаго насадить въ Россіи городское самоуправленіе и нельзя назвать вполнѣ удачною, тѣмъ не менѣе остается несомнѣннымъ, что и въ Петровскій періодъ

земское начало не умираетъ окончательно, но продолжаетъ существовать на ряду съ приказнымъ, хотя и становится къ послѣднему въ подчиненныя, служебныя отношенія.

Припоминая вышеизложенное, мы можемъ констатировать, что прогрессъ мѣстнаго управленія въ Петровскій періодъ выразился: во 1) въ большей дифференціаціи мѣстныхъ установленій, гдѣ въ особенности важнымъ было признаніе необходимости отдѣленія судебныхъ установленій отъ административныхъ; во 2) въ попыткѣ распространить коллегіальную организацію установленій и въ сферѣ мѣстнаго управленія, въ особенности въ области судопроизводства; въ 3) въ установленіи однообразныхъ началъ управленія, въ противоположность прежнимъ многочисленнымъ воеводскимъ наказамъ; въ 4) въ попыткѣ организовать городское самоуправленіе; въ 5) въ установленіи новаго административнаго дѣленія государства, приспособленнаго къ дѣятельности новыхъ мѣстныхъ органовъ; въ 6) въ стремленіи освободить административную дѣятельность мѣстныхъ установленій отъ частно-владѣльческихъ пріемовъ и подчинить эту дѣятельность требованіямъ исключительно интересовъ государственныхъ.

По смерти Петра Великаго, всѣ созданныя имъ государственныя установленія подвергаются большей или меньшей ломкѣ, которой не избѣгли и мѣстныя установленія. Уже въ 1727 году, т. е. черезъ два года послѣ смерти Петра былъ изданъ указъ, въ которомъ предписывалось: какъ надворные суды, такъ и всѣхъ лишнихъ управителей и канцеляріи и конторы земскихъ коммиссаровъ и прочихъ тому подобныхъ вовсе отставить и положить всю судъ и расправу по прежнему на губернаторовъ и воеводъ. Воеводы были подчинены губернаторамъ, а городовые магистраты губернаторамъ и воеводамъ; вмѣстѣ съ тѣмъ главный магистратъ, какъ излишній, въ томъ же году былъ закрытъ; а въ слѣдующемъ 1728 году были закрыты и городовые магистраты, на мѣсто которыхъ были поставлены ратуши, подчиненныя, въ свою очередь, воеводамъ. Однако, во всѣхъ мѣропріятіяхъ правительства, какъ въ сферѣ высшаго такъ и мѣстнаго управленія, въ періодъ со смерти Петра Великаго и до вступленія на престолъ Екатерины II, замѣчается неустойчивость и колебаніе; господство верховниковъ и иноземцевъ было мало полезнымъ для государства; бюрократическій приказный элементъ усилился на счетъ земскаго; земская служба

продолжала существовать въ видѣ добавочной, повинностной, выполняемой подъ надзоромъ и давленіемъ приказныхъ людей. Правда, Елизавета Петровна возстановила главный магистратъ и городовые магистраты, но болѣе радикальная реформа въ сферѣ мѣстнаго управленія относится уже ко времени царствованія Екатерины II.

§ 7. Мѣстныя установленія въ царствованіе Императрицы Екатерины II.

Если дѣятельность Петра В. была обращена по преимуществу на высшія установленія, реформа которыхъ и была болѣе удачною, нежели разнаго рода мѣропріятія въ отношеніи мѣстнаго управленія, то Екатерина II обратила все свое вниманіе именно на мѣстныя установленія, создавши въ этой области на столько прочную организацію, что нѣкоторыя изъ образованныхъ ею мѣстныхъ установленій существуютъ и до настоящаго времени. Дѣятельность Екатерины II является замѣчательною въ разсматриваемомъ отношеніи тѣмъ, что она стремилась ввести въ мѣстное управленіе новыя начала—децентрализаціи и самоуправленія, въ то время какъ въ предшествующій періодъ мѣстное управленіе было обыкновенно централизованнымъ, а самоуправленіе если и существовало, то опять же имѣло лишь повинностный характеръ и было на столько же централизовано, на сколько и правительственное управленіе. Заслуживаетъ также особеннаго вниманія и то обстоятельство, что Екатерина II, прежде нежели осуществить задуманную ею реформу мѣстнаго управленія, сочла необходимымъ выслушать на счетъ этого мнѣніе самого общества въ лицѣ его представителей. Была образована, какъ извѣстно, особая коммиссія, спеціальною задачей которой явилось составленіе уложенія, но которая въ то же время должна была подать свои мнѣнія и по вопросу о реорганизаціи мѣстнаго управленія. Эти мнѣнія мы и находимъ въ депутатскихъ „наказахъ“; сущность ихъ заключалась въ томъ, что отдѣльныя сословія желали каждое для себя административной самостоятельности и ограниченія власти приказнаго элемента. Въ особенности дворянское сословіе высказывало желаніе взять въ свои руки все уѣздное управленіе; заявленія сословій не только были выслушаны, но и въ значительной степени приняты во вниманіе при реорганизаціи мѣстнаго управленія.

Но первыя мѣропріятія Екатерины II въ отношеніи этой реорганизаціи были еще болѣе или менѣе случайны и не проводились по опредѣленному плану. Слѣдуя примѣру своихъ предшественниковъ, Она хотѣла бороться съ злоупотребленіями приказной администраціи и однимъ изъ дѣйствительныхъ средствъ борьбы считала установленіе опредѣленнаго жалованья чиновникамъ, „чтобы, какъ говорила Она, они не имѣли уже причины сверхъ того въ богоненавистной корысти и въ случаѣ Нашихъ о томъ прошеній, не могли бъ извинять себя тѣмъ, что они, не получая жалованья, принужденно для своего пропитанія въ преступленіе входятъ“. Затѣмъ, желая предварительно произвести нѣкоторыя улучшенія въ существующихъ учрежденіяхъ, Она обратила свое вниманіе на должность губернатора, какъ на самую выдающуюся изъ мѣстныхъ должностей. „Наставленіемъ губернаторамъ“, изданнымъ въ 1764 году, власть и значеніе губернаторовъ были увеличены, въ особенности тѣмъ, что они были подчинены непосредственно сенату и Императрицѣ, освободившись отъ опеки коллегій. „Губернаторъ, какъ сказано было въ наставленіи, какъ повѣренная отъ Насъ особа и какъ глава и хозяинъ всей врученной его смотрѣнію губерніи, стоятъ имѣетъ подъ собственнымъ Нашимъ и сената Нашего вѣдѣніемъ, почему и указы только отъ Насъ и сената Нашего пріемлетъ“. Такимъ путемъ Екатерина II стремилась достигнуть единства губернскаго управленія. Возлагая на губернатора всѣ дѣла мѣстнаго управленія и называя его хозяиномъ губерніи, она не желала, подчиненіемъ его коллегіямъ, внести въ губернское управленіе разногласіе, предпочитая начала провинціальнаго управленія началамъ реальнаго. Впрочемъ, радикальная реорганизація мѣстныхъ установленій произведена изданіемъ учрежденія о губерніяхъ въ 1775 году и послѣдующими узаконеніями.

Изъ вновь образованныхъ установленій въ области мѣстнаго управленія обращаетъ на себя вниманіе прежде всего должность генералъ-губернатора или государева намѣстника. Въ этой должности впервые выразилось стремленіе правительства децентрализовать мѣстную правительственную власть, сдѣлать ее болѣе сильною и авторитетною и поставить ее въ возможность сообразоваться съ требованіями и условіями мѣстной жизни. Но какъ первая попытка, установленіе это не было вполнѣ удачнымъ и примиреннымъ съ другими установленіями.

Генералъ-губернаторы, поставленные каждый во главѣ нѣсколькихъ губерній, должны были прежде всего наблюдать за тѣмъ, чтобы установленныя начала губернскаго управленія находили свое дѣйствительное и законное осуществленіе; но за тѣмъ задачи ихъ состояли въ пресѣченіи всякаго рода злоупотребленій; въ области суда—въ огражденіи тяжущихся отъ чрезмѣрной медленности въ судопроизводствѣ, безъ вмѣшательства, однако, въ самую дѣятельность судебныхъ мѣстъ; въ сферѣ административной—въ пресѣченіи роскоши, мотовства, тиранства и т. п., въ наблюденіи за точностью сборовъ, за всѣмъ благоустройствомъ въ губерніи и т. д. Сообразно своей власти и своему высокому положенію, генералъ-губернаторы пользовались особыми преимуществами: такъ, они участвовали въ сенатѣ на правахъ членовъ, пользовались особыми внѣшними отличіями. Однако, дѣйствительное управленіе каждой губерніи возлагалось на соотвѣтствующихъ губернаторовъ и губернскія правленія; послѣднее учрежденіе было подчинено непосредственно сенату и, слѣдовательно, поставлено на одну линію съ коллегіями, въ чемъ также нельзя не видѣть желанія правительства децентрализовать мѣстное управленіе. Къ сожалѣнію, сфера компетенціи генералъ-губернаторовъ и губернаторовъ не была въ достаточной степени разграничена, и если вся отвѣтственность по управленію каждою губерніей была возложена на губернатора, то отъ дѣйствительнаго управленія не былъ устраненъ и генералъ-губернаторъ. Губернское правленіе, получившее коллегіальный составъ въ лицѣ губернатора, какъ предсѣдателя и двухъ совѣтниковъ, какъ непремѣнныхъ членовъ, явилось въ сущности учрежденіемъ совѣщательнымъ, безъ всякой дѣйствительной власти, такъ какъ послѣдняя всецѣло принадлежала губернатору. Законъ дѣлалъ только одну оговорку, что о вредныхъ и незаконныхъ постановленіяхъ губернатора совѣтники должны были доносить генералъ-губернатору и сенату, не имѣя однако права останавливать исполненія такихъ постановленій. Такимъ образомъ, совѣтники губернскаго правленія по степени своей власти не далеко ушли отъ петровскихъ „ландратовъ", а вмѣстѣ съ тѣмъ теряло почти все свое значеніе и самое учрежденіе губернскаго правленія. Однако, если Императрица Екатерина II прибѣгла къ возстановленію должности ландратовъ, хотя бы и въ нѣсколько другой формѣ, то она должна была имѣть для этого извѣстныя основанія, тѣмъ

болѣе, что ее въ этомъ отношеніи не остановила даже и неудача петровскихъ „ландратовъ". Явленіе это слѣдуетъ объяснить различіемъ въ самыхъ цѣляхъ образованія ландратскихъ коллегій и губернскихъ правленій. Петръ Великій въ учрежденіи ландратовъ видѣлъ средство ограниченія произвола губернаторовъ, между тѣмъ какъ Екатерина II, при образованіи губернскихъ правленій, вникала въ дѣло уже гораздо глубже, видя въ нихъ средство наиболѣе цѣлесообразнаго удовлетворенія потребностей мѣстнаго управленія. Эти потребности съ каждымъ годомъ усложнялись и умножались, такъ что становилась все болѣе и болѣе очевидною невозможность ограничиваться при ихъ удовлетвореніи единоличною должностью губернатора; такіе управители, какъ намѣстники, воеводы и губернаторы воплощали въ себѣ прежде всего и наиболѣе всего авторитетъ и единство правительственной власти, слѣдовательно, и были наиболѣе полезны и необходимы тамъ, гдѣ и когда ощущалась необходимость въ проявленіи такого авторитета; но всѣ подобнаго рода должности, какъ единоличныя и поставленныя во главѣ сравнительно обширныхъ административныхъ районовъ, оказываются не пригодными, когда вопросъ касается не столько авторитета правительственной власти, сколько наиболѣе цѣлесообразнаго удовлетворенія цѣлей благосостоянія мѣстнаго населенія. Здѣсь нужны уже учрежденія въ собственномъ смыслѣ этого слова, т. е. такія, въ которыхъ отдѣльныя и самостоятельныя вѣтви управленія ввѣрены завѣдыванію спеціально назначенныхъ для того лицъ, гдѣ рѣшенія различныхъ вопросовъ мѣстной жизни постановляются внѣ единоличнаго усмотрѣнія того или другаго начальника, по предварительному обсужденію вопросовъ спеціалистами, и на основаніи взаимнаго соглашенія всѣхъ тѣхъ лицъ, которыя, въ качествѣ равноправныхъ членовъ, составляютъ собою присутствіе учрежденія. Такого рода учрежденіе Екатерина II, конечно, и имѣла въ виду создать; но отъ намѣренія и желанія до дѣла еще далеко; еще не такъ легко было примирить начала авторитета и пользы; первое слѣдовало пока еще оставить въ рукахъ единоличныхъ начальниковъ, послѣднее—перенести на коллегіальное учрежденіе, но однако такъ, чтобы единоличное и коллегіальное начала составляли изъ себя какъ бы двѣ стороны одного и того же цѣлаго. Такая задача, конечно, была слишкомъ трудна и превосходила организаторскія способности

правителей XVIII вѣка. Вотъ почему, несмотря на первоначальную неудовлетворительность организаціи губернскихъ правленій, совѣтники которыхъ, какъ замѣчено, немногимъ отличались отъ петровскихъ ландратовъ, Императрицѣ Екатеринѣ II слѣдуетъ вмѣнить въ заслугу уже и самое намѣреніе образовать губернское учрежденіе на вышеуказанныхъ началахъ, хотя бы осуществленія этихъ началъ на первое время и не было достигнуто.

На обязанности губернскихъ правленій было возложено: обнародованіе въ губерніи законовъ и правительственныхъ распоряженій, наблюденіе за точнымъ исполненіемъ законовъ, а равно прекращеніе всякаго рода злоупотребленій и незаконныхъ дѣйствій. На него же было возложено охраненіе благонравія, порядка, мира и тишины въ губерніи; производство по дѣламъ исполнительнымъ и рѣшеніе безспорныхъ дѣлъ. Такимъ образомъ, сфера компетенціи губернскихъ правленій была ограничена на первый разъ дѣлами общей администраціи и полиціей безопасности. Вопросы мѣстнаго благосостоянія не входили въ ихъ вѣдомство, и это конечно потому, что для этой цѣли были образованы особые мѣстные органы подъ именемъ *„приказовъ общественнаго призрѣнія“*.

Учрежденіе приказовъ въ многихъ отношеніяхъ является замѣчательнымъ. Во первыхъ, названіе этихъ учрежденій нисколько не соотвѣтствовало характеру тѣхъ задачъ, выполненіе которыхъ на нихъ было возложено; общественное призрѣніе это далеко не единственный предметъ ихъ дѣятельности и трудно сказать, почему именно было дано имъ такое названіе; быть можетъ, въ началѣ предполагалось ограничить ихъ дѣятельность общественнымъ призрѣніемъ, въ послѣдствіи же эта компетенція была опредѣлена шире, а названіе осталось прежнее; или же самое выраженіе общественное призрѣніе понималось въ обширномъ смыслѣ, какъ попеченіе объ общественномъ благосостояніи. Какъ бы то ни было, но приказы являлись учрежденіями, вѣдавшими весьма различные вопросы благосостоянія, какъ-то: народное образованіе, призрѣніе бѣдныхъ, народное здоровье, устройство домовъ для умалишенныхъ, заведеніе домовъ трудолюбія, гдѣ безработные могли бы находить работу, а слѣдовательно и средства для пропитанія; забота объ общественной нравственности также не была изъята изъ круга вѣдомства приказовъ; на ихъ обязанность возлага-

лось учрежденіе смирительныхъ домовъ для лицъ безнравственнаго поведенія, а къ этой категоріи, по мнѣнію законодателя, относились: 1) „сыновья или дочери, непослушные родителямъ; 2) расточители; 3) рабы (т. е. крѣпостные люди) лѣнивые или гуляки, которые все пропиваютъ и проматываютъ; 4) рабы непотребные, коихъ никто въ службу не принимаетъ; наконецъ, 5) всѣ люди, кои начнутъ безъ стыда и зазора имѣть явно поведеніе благочинію и добронравію противное". „Хорошо устроенный смирительный домъ, какъ говоритъ учрежденіе о губерніяхъ, ограждаетъ общество отъ многихъ продерзостей, добронравіе повреждающихъ и, слѣдовательно, бываетъ нуженъ для общаго благочестія и спокойствія семей. Отсюда мы видимъ, на сколько обширно былъ очерченъ кругъ дѣятельности приказовъ. Замѣчательнымъ, далѣе, представляется и то, что и по степени власти эти учрежденія были поставлены на одну линію съ губернскими правленіями; подобно этимъ послѣднимъ, они подчинялись только сенату и Верховной Власти, но по своей организаціи и составу они рѣзко отличались отъ губернскихъ правленій; правда, это были также коллегіальныя учрежденія, но составъ ихъ былъ выборный, при чемъ въ качествѣ ихъ членовъ являлись по 2 засѣдателя отъ каждаго изъ судовъ второй инстанціи. Такимъ образомъ, по своему составу приказы являлись учрежденіями общественными. Конечно, на первый взглядъ можетъ показаться весьма страннымъ то обстоятельство, что въ качествѣ членовъ приказовъ фигурировали засѣдатели судебныхъ мѣстъ; но объяснить это слѣдуетъ нежеланіемъ правительства устраивать особую систему выборовъ для избранія членовъ приказовъ, разъ уже признано было необходимымъ присвоить этимъ учрежденіямъ общественный характеръ; кромѣ того нельзя упускать изъ виду и того, что засѣдатели судовъ не были все же профессіональными судьями, а лишь представителями отъ сословій, избиравшимися на три года для участія въ судебной дѣятельности; слѣдовательно, ничто не мѣшало имъ, какъ представителямъ отъ сословій, участвовать и въ дѣятельности приказовъ.

Такимъ образомъ, губернское правленіе и приказъ общественнаго призрѣнія были двумя важнѣйшими губернскими учрежденіями, вѣдавшими первое полицію безопасности и общую администрацію, послѣднее—полицію благосостоянія, т. е. оба эти учрежденія въ совокупности вѣдали все внутреннее

управленіе губерніи. Уѣздными органами полиціи безопасности и благосостоянія являлись, по учрежденію о губерніяхъ 1775 года, такъ называемые „нижніе земскіе суды“, по одному на каждый уѣздъ. Нижніе земскіе суды, не смотря на свое названіе, не были учрежденіями судебными и не составляли низшей инстанціи по отношенію къ верхнимъ земскимъ судамъ. Послѣднія были дѣйствительно судебными учрежденіями, между тѣмъ какъ нижніе суды были учрежденіями полицейскими, подчиненными всѣмъ губернскимъ, главнымъ же образомъ губернаторамъ и губернскимъ правленіямъ. Въ законѣ мы находимъ и детальное перечисленіе обязанностей уѣздной полиціи съ указаніемъ на тѣ изъ нихъ, которыя въ особенности должны были обращать на себя вниманіе земскаго исправника, какъ начальника и главы нижняго земскаго суда. Организація этого учрежденія представляется замѣчательною въ томъ отношеніи, что весь составъ его былъ выборный. Исправникъ и два засѣдателя выбирались дворянствомъ, другіе два были членами „нижней расправы“. Такимъ образомъ, по своему составу уѣздныя полицейскія учрежденія времени Екатерины II являются въ сущности земскими, или правильнѣе выборно-сословными. Было бы невѣрно, однако, думать, что земская уѣздная полиція пользовалась какою либо самостоятельностью и независимостью отъ правительственной губернской администраціи; напротивъ, она всецѣло была ей подчинена и земскій исправникъ былъ орудіемъ въ рукахъ губернатора. Если мы примемъ во вниманіе, что даже и въ настоящее время полиція не носитъ земскаго характера и находится всецѣло въ рукахъ правительственныхъ органовъ, то только что указанная зависимость уѣздной земской полиціи екатерининскаго времени отъ губернской правительственной администраціи будетъ вполнѣ понятною. Но какъ бы то ни было, организація нижнихъ земскихъ судовъ показываетъ, что самая идея земской полиціи, т. е. полиціи ввѣренной завѣдыванію представителей мѣстнаго населенія, была не чужда правительству, хотя осуществленіе ея даже и до настоящаго времени остается недостигнутымъ идеаломъ и не только въ Россіи, но и въ другихъ европейскихъ государствахъ.

На ряду съ органами внутренняго управленія Екатериною II были образованы и другія учрежденія, носившія болѣе спеціальный характеръ; таковы во 1) *казенныя палаты,* какъ органы

финансоваго управленія, во 2) цѣлая система учрежденій судебныхъ.

Финансовое управленіе всегда обращало на себя особенное вниманіе правительства и мы видѣли, что еще и въ московскомъ государствѣ существовали уже спеціальные органы финансоваго управленія. Петръ В. ввѣрилъ мѣстное финансовое управленіе, какъ мы видѣли, земскимъ конторамъ, камерирамъ и рентмейстерамъ. Но послѣ его смерти, подъ вліяніемъ общей политики, спеціальные финансовые органы большею частью были упразднены и финансовое управленіе возложено было на учрежденія общей администраціи—воеводъ и губернаторовъ. Такое явленіе не было нормальнымъ и указывало скорѣе на упадокъ государственной жизни. Императрица Екатерина II, какъ представительница прогрессивныхъ началъ въ области мѣстнаго управленія, не могла не понимать, что финансовое управленіе нуждается въ спеціальныхъ органахъ, каковыми и явились казенныя палаты. Было бы, однако, не вполнѣ правильнымъ сказать, что единственнымъ предметомъ дѣятельности казенныхъ палатъ было финансовое управленіе; задачи ихъ были обширнѣе; это были учрежденія не только финансовыя, но и вообще хозяйственныя, при чемъ на ихъ же обязанности лежала и вся контрольная часть. Къ числу хозяйственныхъ вопросовъ, вѣдѣніе которыхъ было возложено на эти учрежденія, относились: строительная часть, попеченіе о государственныхъ крестьянахъ и наблюденіе за всѣми государственными имуществами, въ томъ числѣ за фабриками, рыбными ловлями и другими оброчными статьями; вся таможенная часть, горное и соляное дѣло, а равно завѣдываніе виннымъ откупомъ. Одною изъ главныхъ обязанностей палатъ являлось составленіе ежегодныхъ смѣтъ доходовъ и расходовъ цѣлой губерніи по отдѣльнымъ уѣздамъ, въ связи съ завѣдываніемъ подушною податью; на казенные палаты была возложена также и статистика народонаселенія, подлежащаго платежу налоговъ; наконецъ, даже завѣдываніе рекрутскою повинностью, не имѣвшею уже никакого финансоваго характера, было возложено на тѣ же учрежденія. Помимо всего этого, казенныя палаты, по учрежденію Екатерины II, являлись и контрольными учрежденіями, производя ревизію всѣхъ счетовъ по приходамъ и расходамъ. Отсюда мы видимъ, что кругъ дѣятельности казенныхъ палатъ былъ очерченъ очень широко, такъ какъ здѣсь сосредоточивалось,

на ряду собственно съ финансовою частью и управленіе государственными имуществами, и контрольная часть, и акцизная часть, и таможенная и разныя другія, не имѣвшія даже прямого отношенія къ хозяйственному управленію. Подобнаго рода смѣшеніе разнообразныхъ функцій въ одномъ и томъ же учрежденіи, съ современной точки зрѣнія является недостаткомъ; но по сравненію съ финансовыми учрежденіями, предшествовавшими учрежденію казенныхъ палатъ, эти послѣднія представляли значительный шагъ впередъ. Этотъ прогрессъ въ новыхъ учрежденіяхъ обнаружился въ большей ихъ устойчивости, въ установленіи извѣстной системы въ предметахъ вѣдомства этихъ учрежденій, въ болѣе сложной и соотвѣтствующей самымъ задачамъ ихъ организаціи. Послѣдняя основывалась, какъ и въ другихъ мѣстныхъ учрежденіяхъ, на коллегіальномъ началѣ, хотя предварительная разработка спеціальныхъ вопросовъ лежала на особыхъ экспедиціяхъ, управляемыхъ директорами и совѣтниками.

Вся финансовая часть въ уѣздахъ сосредоточивалась въ рукахъ уѣздныхъ казначеевъ; они должны были принимать разнаго рода сборы отъ плательщиковъ, хранить ихъ, составлять имъ вѣдомости и представлять послѣднія въ казенную палату. Уѣздный казначей находился въ непосредсвенномъ подчиненіи казенной палатѣ и государственному казначейству. Судебная организація представляетъ также много замѣчательнаго. Признавая необходимымъ привлечь мѣстное населеніе къ участію въ управленіи и разсматривая это населеніе не какъ цѣлое, но какъ совокупность обособленныхъ одно отъ другаго сословій, Екатерина II имѣла въ виду организовать нѣчто подобное суду равныхъ и потому создала для каждаго изъ сословій отдѣльныя судебныя учрежденія; по крайней мѣрѣ такъ это было въ отношеніи двухъ судебныхъ инстанцій—низшей и средней. Для дворянскаго сословія такими судебными учрежденіями были: уѣздный судъ и верхній земскій судъ; для городскаго—городовой магистратъ и губернскій магистратъ и, наконецъ, для крестьянскаго нижняя расправа и верхняя расправа. Каждый изъ судовъ первой и второй инстанціи состоялъ изъ выборныхъ лицъ или судей и засѣдателей; такъ, въ уѣздномъ судѣ ихъ было трое, считая въ томъ числѣ и предсѣдателя; въ верхнемъ же земскомъ судѣ число ихъ было гораздо значительнѣе; самый судъ дѣлился прежде всего на

два департамента, состоявшихъ изъ предсѣдателя и пяти судей; предсѣдатели были коронные судьи, назначавшіеся носителемъ верховной власти по представленію сената; судьи же въ указанномъ числѣ выбирались дворянствомъ на три года; въ этихъ судахъ разбирались какъ гражданскія, такъ и уголовныя дѣла, возникавшія между лицами дворянскаго сословія, а равно и между разночинцами. Между прочимъ обращаетъ на себя вниманіе то обстоятельство, что по гражданскимъ дѣламъ аппеляціи могли быть подаваемы въ верхній земскій судъ не только по поводу постановленій, состоявшихся въ уѣздныхъ судахъ, но и по поводу такихъ, которыя были слѣланы дворянскими опеками и нижними земскими судами. Кстати здѣсь замѣтимъ, что при уѣздныхъ судахъ были образованы „дворянскія опеки", состоявшія подъ предсѣдательствомъ предводителя дворянства и членовъ уѣзднаго суда и долженствовавшія имѣть попеченіе объ охраненіи правъ малолѣтнихъ сиротъ дворянскаго сословія, о ихъ воспитаніи и о надзорѣ за опекунами. Въ законѣ точно были опредѣлены сессіи судовъ, подсудность дѣлъ, постановка резолюцій (большинствомъ голосовъ). Въ городовомъ магистратѣ въ составъ суда входили два бургомистра и четыре ратмана, хотя присутствіе могло состоять и изъ половиннаго числа членовъ. При городовыхъ магистратахъ, какъ и при уѣздныхъ судахъ, были образованы опекунскія учрежденія для попеченія о малолѣтнихъ сиротахъ купеческаго и мѣщанскаго сословія подъ именемъ „сиротскихъ судовъ"; они состояли изъ городскаго головы, какъ предсѣдателя, двухъ членовъ магистрата и городоваго старосты. Въ губернскомъ магистратѣ, какъ второй судебной инстанціи для лицъ, принадлежащихъ къ городскому сословію, въ составъ каждаго изъ двухъ департаментовъ— гражданскаго и уголовнаго—входило по одному предсѣдателю и по три засѣдателя; предсѣдатели назначались сенатомъ, засѣдатели же выбирались на три года изъ купцовъ и мѣщанъ губернскаго города. Подобнаго же рода былъ составъ и сословныхъ крестьянскихъ судовъ въ уѣздахъ и губерніяхъ, причемъ въ нижнихъ расправахъ было по 8 судей, въ верхнихъ по 10, избираемыхъ крестьянскимъ сословіемъ; избранными въ судьи могли быть, однако, и не одни только лица крестьянскаго сословія, но и другія—дворяне, чиновники, ученые и разночинцы; выборы подлежали утвержденію губернатора. Предсѣдатели, однако, и здѣсь опредѣлялись отъ правительства—

въ нижнюю расправу губернскимъ правленіемъ, въ верхнюю—сенатомъ. Организація верхнихъ расправъ, ихъ права и обязанности, ихъ степень власти и отношенія къ другимъ установленіяхъ были совершенно аналогичны съ тѣмъ, какъ все это было устроено въ судахъ второй инстанціи для дворянскаго и городскаго сословія. Разсматриваемые сословные крестьянскіе суды не были, однако, общераспространенными, подобно дворянскимъ и городскимъ судамъ; не надо забывать, что огромная масса крестьянскаго сословія находилась въ это время въ крѣпостномъ состояніи, слѣдовательно, въ состояніи сравнительно безправномъ, при которомъ это сословіе и не могло имѣть своихъ сословныхъ судебныхъ учрежденій. Если же таковые какъ мы видѣли, существовали, то далеко не повсѣмѣстно, но лишь тамъ, гдѣ было свободное крестьянское населеніе и при томъ самое учрежденіе ихъ въ той или другой мѣстности и число ихъ зависѣло отъ генералъ-губернатора, который въ этимъ случаѣ долженъ былъ принимать во вниманіе мѣстныя условія

Въ качествѣ третьей высшей инстанціи—общей уже для всѣхъ сословій, являлись, по дѣламъ гражданскимъ—„палата гражданскаго суда", по дѣламъ уголовнымъ—„палата уголовнаго суда". Каждая изъ этихъ палатъ состояла изъ предсѣдателя по назначенію Верховной Властью, двухъ совѣтниковъ и двухъ ассессоровъ по назначенію отъ сената. Такимъ образомъ, составъ судовъ третьей инстанціи не носилъ уже сословнаго характера, но не былъ также и земскимъ, такъ какъ всѣ члены ихъ, назначались, какъ видимъ, правительствомъ. Какъ гражданская, такъ и уголовная палата были аппелляціонными инстанціями по отношенію къ судамъ средней ступени; но и на ихъ постановленія также допускались аппелляціи въ правительствующій сенатъ, за исключеніемъ дѣлъ, не превышавшихъ цѣнностью своею 500 рублей; нѣкоторые приговоры палаты уголовнаго суда требовали утвержденія губернатора, другіе сената, а приговоры, подвергавшіе лицъ дворянскаго сословія лишенію жизни, чести или дворянскаго достоинства, должны были вноситься на утвержденіе Верховной Власти. Уголовная палата функціонировала не только какъ аппелляціонная инстанція, но и какъ судъ первой инстанціи, куда относились дѣла по преступленіямъ должности и по такимъ, за которые слѣдовало лишеніе жизни или чести. Наконецъ,

слѣдуетъ упомянуть о прокуратурѣ, учрежденной въ видахъ надзора за правильностью дѣйствій судебныхъ установленій; должность прокуроровъ была образована при судахъ второй и третьей инстанціи; въ уѣздахъ же имъ соотвѣтствовали уѣздные стряпчіе. Слѣдуетъ прибавить, что институтъ прокуратуры имѣлъ мѣсто также и въ административной сферѣ.

Такова была судебная организація по гражданскимъ и уголовнымъ дѣламъ. Но сфера судебныхъ установленій этимъ еще, однако, не ограничивалась; въ каждой губерніи былъ образованъ еще, такъ называемый, совѣстный судъ, состоявшій изъ совѣстнаго судьи, назначавшагося губернаторомъ и шести засѣдателей по выбору отъ сословій и съ утвержденія генералъ-губернатора. На первый взглядъ можно было бы думать, что организація совѣстнаго суда носила въ значительной степени земскій характеръ, такъ какъ въ немъ участвовали представители отъ всѣхъ сословій; на самомъ дѣлѣ это было, однако, не такъ; каждый изъ засѣдателей присутствовалъ въ судѣ только по дѣламъ, касавшимся его сословія, такъ что и совѣстный судъ былъ не земскимъ, но чисто сословнымъ учрежденіемъ. Существованіе совѣстнаго суда объясняется существованіемъ такихъ преступленій, сужденіе о которыхъ было бы не вполнѣ удобно предоставить формальному производству обыкновенныхъ судовъ; такъ, сюда законъ относилъ преступленія, совершенныя по какому либо несчастному стеченію обстоятельствъ, или совершенныя въ безуміи, или малолѣтними, а равно преступленія, состоявшія въ колдовствѣ. Главная задача суда заключалась въ охраненіи личныхъ правъ гражданъ и въ предупрежденіи ихъ несправедливаго нарушенія. Вотъ почему законодатель положилъ въ основаніе дѣятельности этого суда начала гуманности; по словамъ учрежденія о губерніяхъ, „совѣстный судъ никогда ничьей судьбы да не отяготитъ, но ввѣряется оному совѣстный разборъ и осторожное и милосердное окончаніе порученныхъ ему дѣлъ“. Между прочимъ, въ совѣстный судъ могли подаваться жалобы на незаконное заключеніе въ тюрьму, если заключеннымъ въ теченіи трехъ дней не было объявлено причины, по которой они заключены. Совѣстный судъ, по полученіи прошенія, долженъ былъ, не выходя изъ присутствія, посылать предписаніе о представленіи заключеннаго въ судъ съ обозначеніемъ причинъ, по которымъ онъ заключонъ; въ случаѣ основательности жалобы, совѣстный судъ

могъ отпустить заключеннаго на поруки; впрочемъ, эти права принадлежали совѣстному суду лишь въ отношеніи лицъ, обвиняемыхъ въ менѣе важныхъ преступленіяхъ. Помимо всего этого, на томъ же судѣ лежало мировое разбирательство по дѣламъ гражданскимъ, если тяжущіеся сами обращались въ этотъ судъ. Непосредственно высшую инстанцію совѣстнаго суда представлялъ „вышній совѣстный судъ“, относительно организаціи котораго мы не находимъ, однако, достаточныхъ указаній; въ сущности, образованіе второй инстанціи совѣстнаго суда было совершенно излишнимъ и объясняется, вѣроятно, общимъ стремленіемъ правительства къ образованію нѣсколькихъ судебныхъ инстанцій, а въ основаніи этого стремленія лежала, конечно, сама по себѣ весьма гуманная цѣль, доставить гражданамъ возможность имѣть судъ хотя бы и долгій, но правый. Но самая идея совѣстнаго суда, повидимому, не должна была бы допускать инстанціоннаго производства. Совѣстный судъ получалъ указы только изъ Сената и отъ Верховной Власти; прочимъ установленіямъ онъ подчиненъ не былъ; правда, генералъ-губернаторъ могъ посылать ему „предложенія“, но судъ принималъ ихъ во вниманіе лишь по стольку, по скольку они были согласны съ законами.

Такова была сложная судебная организація, созданная Императрицею Екатериною II. Охватывая ее однимъ общимъ взглядомъ, невольно замѣчаешь, какой значительный прогрессъ она представляетъ сравнительно съ судебною организаціей предшествовавшаго періода. Этотъ прогрессъ состоитъ, главнымъ образомъ, въ признаніи новыхъ началъ судоустройства и судопроизводства, имѣющихъ въ своемъ основаніи не только исторически развившіеся правовоззрѣнія, но отчасти уже и требованія науки права. Такъ, отдѣленіе судебной власти отъ административной, необходимость котораго признавалась и ранѣе, дѣлаетъ значительный шагъ впередъ; администрація устраняется отъ судопроизводства за небольшими исключеніями; судебныя установленія объявляются самостоятельными и не зависимыми отъ административныхъ, за исключеніемъ контроля за ними со стороны генералъ-губернатора, которому предоставлено было также право въ нѣкоторыхъ случаяхъ утверждать судебные приговоры. Признаніе необходимости привлекать къ участію въ судопроизводствѣ мѣстное общество никогда не было чуждо, какъ мы знаемъ, правительству; но въ прежнее время оно обусловлива-

лось, главнымъ образомъ, неподготовленностью правительственной администраціи и ея частно-владѣльческими поползновеніями; Императрица Екатерина II, подъ вліяніемъ западно европейскаго просвѣщенія, идетъ гораздо дальше, признавая уже въ принципѣ необходимость такой судебной организаціи, при которой идея права и правды находила бы свое наивысшее выраженіе; необходимымъ условіемъ для этого служитъ полная объективность и безпристрастіе судей, наиболѣе вѣроятные въ томъ случаѣ, когда судьи и подсудимые по своему общественному положенію равны; это и есть судъ равныхъ, который, при сословной организаціи общества, долженъ былъ вылиться въ судъ сословный.

Далѣе, отдѣленіе суда уголовнаго отъ гражданскаго также признавалось и ранѣе, хотя, большею частью тотъ и другой ввѣрялись однимъ и тѣмъ же судьямъ и учрежденіямъ. Императрица Екатерина II и здѣсь пошла дальше, впервые организуя въ судебныхъ учрежденіяхъ отдѣльные гражданскіе и уголовные департаменты. Судъ же совѣстный есть уже совершенно новое явленіе; если основаніемъ и въ то же время конечною цѣлью судебныхъ установленій гражданскихъ и уголовныхъ было Jus, то таковыми же основаніемъ и цѣлью для совѣстнаго суда была aequitas.

Утановленіе инстанціоннаго порядка судопроизводства также было шагомъ впередъ, только что въ этомъ случаѣ не было соблюдено извѣстной мѣры и многочисленность судебныхъ инстанцій должна была влечь за собою крайнюю медленность судопроизводства.

Всѣ вышеразсмотренныя мѣстныя установленія, возникшія по учрежденію о губерніяхъ, не смотря на ихъ сословный составъ, были все же учрежденіями правительственными.

Заботясь о развитіи мѣстнаго управленія, объ удовлетвореніи всѣхъ возникавшихъ общественныхъ потребностей, Екатерина II не довольствовалась, однако, всѣмъ этимъ; взявши на себя обязанность заботиться о мѣстныхъ нуждахъ и пользахъ, правительство того времени пришло къ мысли создать еще и такія условія, благодаря которымъ само мѣстное общество, въ лицѣ его отдѣльныхъ сословій, могло бы самостоятельно, т. е. по собственному почину и собственными средствами удовлетворять тѣ или другія общественныя потребности. Говоря другими словами, правительство дошло до мысли о самоуправленіи и не какъ уже о средствѣ противъ тѣхъ

или другихъ недостатковъ правительственной администраціи, но какъ объ особой самостоятельной системѣ управленія. Въ виду сословнаго разчлененія мѣстнаго общества, и идея самоуправленія могла быть осуществлена лишь на сословныхъ началахъ, что мы и видимъ въ установленіяхъ, созданныхъ жалованною грамотою дворянству и городовымъ положеніемъ, изданными одновременно, въ 1785 году.

Жалованная грамота дворянству признаетъ послѣднее мѣстнымъ обществомъ, съ правами юридическаго лица; говоря другими словами, дворянству, какъ корпораціи, было предоставлено право имѣть свое имущество и капиталъ, распоряжаясь ими для удовлетворенія своихъ нуждъ; въ видахъ осуществленія этой цѣли дворянство получило право собираться въ особыя собранія, въ губернскомъ городѣ, чрезъ каждые три года. Въ чемъ должны были заключаться сословныя дворянскія нужды и потребности, законодатель не опредѣлялъ, указывая лишь на выборы должностныхъ лицъ въ различныя учрежденія; таковы были предводители дворянства, члены судовъ, представители мѣстной полиціи и др. Затѣмъ дворянскія собранія должны были давать свои заключенія по вопросамъ, предлагавшимся имъ правительствомъ; наконецъ, при посредствѣ своихъ собраній дворянство могло ходатайствовать предъ правительствомъ о своихъ нуждахъ чрезъ генералъ-губернатора или губернатора, дѣлать представленія и подавать жалобы сенату и Государю чрезъ посредство своихъ выборныхъ или депутатовъ.

Приблизительно такія же, или по крайней мѣрѣ аналогичныя права были предоставлены и городскимъ обществамъ городовымъ положеніемъ. Подобно дворянству, и городское общество признано было юридическимъ лицомъ, съ извѣстными корпоративными правами; подобно дворянству, и городскому обществу дано было право собираться въ собранія чрезъ каждые три года для выбора городскихъ должностныхъ лицъ, т. е. городского головы, бургомистровъ, ратмановъ и членовъ судовъ; равнымъ образомъ и городскому обществу было предоставлено право ходатайствовать о своихъ нуждахъ, хотя и не въ такихъ широкихъ размѣрахъ, какъ это было предоставлено дворянству; учрежденіями городского самоуправленія являлись: „общія городскія думы“ и шестигласныя думы“; въ составъ общей городской думы входили, подъ предсѣдатель-

ствомъ городского головы, представители различныхъ разрядовъ городскаго населенія, какъ-то—настоящихъ городскихъ обывателей, купечества, цеховыхъ, иногородняго и иностраннаго купечества, именитыхъ гражданъ и посадскихъ. Отсюда видно, что въ сферу городскаго самоуправленія были привлечены всѣ разряды городскихъ обывателей; въ особенности обращаетъ на себя вниманіе допущеніе къ участію въ самоуправленіи именитыхъ гражданъ, при чемъ каждый разрядъ этихъ гражданъ могъ выбирать одного гласнаго въ думу; а такихъ разрядовъ было нѣсколько: лица служащіе, ученые, представители свободныхъ профессій—скульпторы, живописцы и. т. д. крупные капиталисты и банкиры и проч. Всѣ гласные общей думы выбирались на три года. Компетенція этой думы также была очерчена довольно широко, при чемъ заботы ея должны были простираться на обезпеченіе городскому населенію не только извѣстной степени благосостоянія, но и безопасности; такъ, она должна была заботиться о сохраненіи между жителями города мира, тишины и добраго согласія, объ охраненіи порядка и благочинія и проч. Въ виду, однако, того, что полиція безопасности была возложена на особыя городскіе полицейскіе органы—городничихъ и полиціймейстеровъ, можно думать, что вышеприведеныя указанія закона носятъ лишь теоретическій характеръ, т. е. выражаютъ лишь желаніе законодателя, чтобы общія думы и съ своей стороны всѣми зависящими отъ нихъ мѣрами содѣйствовали тишинѣ и спокойствію. Что касается вопросовъ благосостоянія, то по закону думы должны были имѣть заботу: о городскомъ продовольствіи, торговлѣ, благоустройствѣ городовъ, объ умноженіи городскихъ доходовъ, а также и обо всемъ томъ, что въ цѣлой губерніи было возложено на приказы общественнаго призрѣнія. Тѣ же обязанности лежали и на шестигласной думѣ, которая такъ называлась по числу входившихъ въ нее гласныхъ, избираемыхъ общею думой изъ ея же среды. Шестигласная дума была образована для постояннаго завѣдыванія городскими дѣлами, въ виду того что общая дума по многочисленности своего состава не могла собираться часто и функціонировала лишь въ какихъ либо наиболѣе важныхъ или исключительныхъ случаяхъ.

Въ каждомъ городѣ, помимо общественныхъ учрежденій, по законодательству Императрицы Екатерины II, существовали

еще правительственные полицейскіе органы: комменданты и городничіе, а съ 1782 года еще и коллегіальная учрежденія подъ именемъ управъ благочинія. Кромѣ опредѣлявшагося сенатомъ городничаго, какъ предсѣдателя, въ составъ управы благочинія входили пристава гражданскихъ и уголовныхъ дѣлъ въ числѣ двухъ, для рѣшенія нѣкоторыхъ судебныхъ дѣлъ и два ратмана; въ подчиненіи управы функціонировали частные пристава и квартальные надзиратели.

Сводя къ одному итогу все сказанное о дѣятельности Императрицы Екатерины II въ области реорганизаціи мѣстнаго управленія и мѣстныхъ установленій, мы должны сказать, что дѣятельность эта была во многихъ отношеніяхъ замѣчательною. Созданная Императрицею Екатериною организація мѣстныхъ установленій оказалась настолько прочною, что многіе изъ нихъ существуютъ и до настоящаго времени. Царствованіе Екатерины является въ исторіи этихъ установленій тѣмъ поворотнымъ пунктомъ, съ котораго начала децентрализаціи и самоуправленія мало по малу развиваются въ мѣстномъ управленіи. Вотъ почему дѣятельность Императрицы Екатерины въ данномъ отношеніи слѣдуетъ оцѣнивать не столько на основаніи того, что ею было установлено, сколько на основаніи того, что изъ всего этого развилось впослѣдствіи. Децентрализація управленія и самоуправленіе въ Россіи не были созданы Екатериною, но ею были сдѣланы, однако, первыя насажденія того и другаго, безъ которыхъ и впослѣдствіи не получилось бы никакихъ результатовъ. Вотъ почему было бы странно упрекать правительство того времени въ незаконченности реформы и въ тѣхъ недостаткахъ мѣстнаго управленія, которые очевидны съ современной точки зрѣнія, но которые не были выдающимися въ то время, тѣмъ болѣе, что вытекали изъ историческихъ условій и, кромѣ того, объяснялись состояніемъ общественной и политической жизни того времени. Сословное разчлененіе общества и сословная рознь, существованіе крѣпостнаго права, недостатокъ образованія въ мѣстномъ обществѣ—вотъ причины, которыхъ однихъ уже достаточно, чтобы понять, что децентрализація и самоуправленіе не могли быть облечены въ то время въ сколько-нибудь совершенныя формы и что въ концѣ концовъ было весьма важно одно принципіальное признаніе этихъ началъ.

§ 8. Мѣстныя установленія послѣ Императрицы Екатерины II и до вступленія на престолъ императора Александра II.

Весь періодъ отъ смерти Императрицы Екатерины II и до вступленія на престолъ Императора Александра II не представлялъ благопріятныхъ условій для развитія мѣстнаго управленія, хотя въ разное время и не по однимъ и тѣмъ же причинамъ. Здѣсь, кстати, замѣтимъ, что вообще развитіе административнаго строя въ Россіи идетъ какъ бы спорадически, характеризуется быстрыми поступательными движеніями. Тянется довольно длинный періодъ, иногда въ столѣтіе и болѣе, въ теченіи котораго административная жизнь течетъ по разъ выбранному руслу, ничуть не отступая отъ укоренившейся рутины, предпринимаются различныя мѣры, повидимому клонящіяся къ улучшенію существующихъ порядковъ, но въ сущности мѣры палліативныя, мало пригодныя для дѣйствительнаго улучшенія установившагося административнаго режима. Въ то же время общественная жизнь, хотя можетъ быть и медленно, но движется; потребности разростаются количественно и качественно, подъ вліяніемъ естественнаго движенія мысли, въ особенности благодаря знакомству съ болѣе совершенными административными формами другихъ государствъ, воззрѣнія общества, или по крайней мѣрѣ лучшихъ его представителей на существующій административный режимъ мѣняются; одновременно и въ самомъ правительствѣ, и по тѣмъ же причинамъ, происходитъ медленный и постепенный, но за то существенный прогрессъ во взглядахъ на существующія административныя формы, все болѣе и болѣе увеличивается запасъ мотивовъ и основаній для радикальнаго видоизмѣненія этихъ формъ и вотъ, рано или поздно, наступаетъ, наконецъ, моментъ, когда происходитъ эта ломка учрежденій и укоренившихся административныхъ пріемовъ, ломка, вызывающая обыкновенно противъ себя горячіе нападки со стороны приверженцевъ старины, видящихъ въ этомъ отрицаніи старинныхъ началъ чуть ли не проявленіе революціоннаго духа. Но ничто уже не въ силахъ остановить начавшагося процесса и новыя административныя формы завоевываютъ себѣ мѣсто на развалинахъ стараго режима.

Таковъ былъ характеръ реформъ въ сферѣ управленія при Императорѣ Петрѣ I, Императрицѣ Екатеринѣ II, и при Императорахъ Александрѣ I, Александрѣ II. Такой спора-

дическій характеръ развитія русскаго административнаго строя, представляя извѣстнаго рода выгоды, имѣетъ и свои отрицательныя черты, состоящія, между прочимъ, въ томъ, что процессъ быстраго и радикальнаго преобразованія цѣлой системы учрежденій, несмотря на предварительную и довольно продолжительную подготовку, вызываетъ все же весьма сильное напряженіе дѣятельности правительства, требуетъ съ его стороны огромной энергіи, а вслѣдствіе этого порождаетъ и тѣ, на первый взглядъ странныя, явленія, которыя мы называемъ реакціей. За быстрыми и радикальными реформами обыкновенно слѣдуетъ реакція; и это положеніе опять таки вполнѣ подтверждается исторіей развитія административнаго строя въ Россіи. Другую замѣчательную черту въ этой исторіи представляетъ чередованіе реформъ высшаго и мѣстнаго управленія, объясняемое, впрочемъ, вполнѣ естественно невозможностью одновременно реформировать всю систему управленія во всемъ ея цѣломъ; этого не могли сдѣлать, несмотря на все желаніе, даже такіе выдающіеся таланты и люди такой энергіи, какъ Петръ Великій.

Такимъ образомъ, если мы сказали, что послѣ Екатерины II и до вступленія на престолъ императора Александра II не было условій благопріятныхъ для развитія мѣстныхъ установленій, то объясненія этого явленія слѣдуетъ именно искать отчасти въ наступившей вслѣдъ за реформами Екатерины реакціи, отчасти же въ коренныхъ реформахъ высшаго управленія.

Недолговременное царствованіе императора Павла не оставило большихъ слѣдовъ въ мѣстномъ управленіи, хотя реакціонное направленіе все же успѣло обнаружиться. Оно выразилось прежде всего въ сокращеніи числа разныхъ образованныхъ Екатериною установленій, въ особенности тѣхъ, въ составъ которыхъ входили выборные члены; такъ, были упразднены верхніе земскіе суды, верхнія и нижнія расправы, губернскіе магистраты; палаты гражданскаго и уголовнаго суда были соединены въ одну палату. Органы сословнаго дворянскаго и городскаго самоуправленія, если и не были сразу уничтожены, то все же значительно ограничены; сила городоваго положенія и жалованной грамоты дворянству во многихъ частяхъ была пріостановлена и сословные органы еще въ большей степени, нежели ранѣе, были подчинены власти губернаторовъ.

Однако, императоръ Павелъ, не смотря на кратковременность своего правленія, успѣлъ все же сдѣлать кое что и положительное и притомъ въ той области мѣстнаго управланія, которую его предшественники обыкновенно совершенно игнорировали—это именно въ сферѣ управленія крестьянскаго. Правда, управленіе крѣпостныхъ крестьянъ осталось на прежнихъ основаніяхъ; однако и здѣсь были предприняты нѣкоторыя мѣры, клонившіяся къ улучшенію положенія этихъ крестьянъ, такъ что все же начало правительственной дѣятельности, приведшей впослѣдствіи къ освобожденію крестьянъ, слѣдуетъ пріурочивать именно къ царствованію императора Павла. За то въ отношеніи государственныхъ крестьянъ были произведены болѣе существенныя видоизмѣненія, касавшіяся ихъ общественнаго устройства и управленія. Такъ, въ волостяхъ были образованы волостныя правленія, въ составъ которыхъ входили волостной голова, староста и писарь; въ селеніяхъ—старшины и десятскіе; все это были лица выборные. Сфера компетенціи волостныхъ головъ и другихъ выборныхъ должностныхъ лицъ была весьма обширна; такъ, на обязанности ихъ было возложено: обнародованіе законовъ и распоряженій, полиція безопасности и благосостоянія, финансовое управленіе, судопроизводство по разрѣшенію маловажныхъ споровъ и тяжебъ; наконецъ, они же являлись и органами опекунскаго управленія. Такимъ образомъ, мы видимъ, что въ царствованіи императора Павла были положены основанія крестьянскаго управленія, на которыхъ послѣднее продолжало развиваться впредь до присоединенія управленія государственными крестьянами къ общему управленію, основанному на положеніи 19 февраля 1861 года.

Царствованіе императора Александра I также не было благопріятнымъ для развитія мѣстныхъ установленій, но уже по другимъ причинамъ. Мы видѣли, что все вниманіе этого государя было сосредоточено на реорганизаціи высшихъ установленій; при немъ были созданы государственный совѣтъ, комитетъ министровъ и министерства; вотъ почему мѣстныя установленія оставались какъ бы въ тѣни; но и помимо этого, вновь созданныя центральныя установленія сами по себѣ, по характеру уже своей организаціи, были направлены къ проведенію въ управленіе иныхъ началъ, нежели тѣ, которыя были выдвинуты на первостепенный планъ Екатериною II.

Послѣдняя перенесла, какъ мы видѣли, центръ управленія въ мѣстность; съ учрежденіемъ министерствъ, онъ вновь перемѣщается въ Петербургъ; если ранѣе всѣ мѣстныя губернскія установленія представляли собою какъ бы одно цѣлое, находились между собою въ тѣсной связи, при чемъ одни и тѣ же лица были членами нѣсколькихъ губернскихъ установленій, то съ учрежденіемъ министерствъ связь эта въ значительной степени нарушается, въ виду того, что различныя губернскія установленія подчиняются различнымъ министерствамъ. Централизація управленія усиливается и молодые всходы самоуправленія, насажденные рукою Императрицы Екатерины, подвергаются риску умереть преждевременною смертью. А между тѣмъ, всякому извѣстно, что по крайней мѣрѣ первая половина царствованія императора Александра I далеко не отличалась реакціоннымъ направленіемъ, что, напротивъ, какъ разъ одновременно съ учрежденіемъ министерствъ строились планы радикальнаго преобразованія государственнаго устройства. Это противорѣчіе примиряется, или лучше сказать, объясняется отчасти самою сущностью министерской организаціи, невольно вызывающею централизованное управленіе, отчасти же политикой того времени, особенно намѣреніями правительства сосредоточить всю власть государственнаго управленія въ рукахъ немногихъ лицъ, заслужившихъ безграничное довѣріе носителя верховной власти. Все дѣлалось съ самыми лучшими цѣлями и самая централизація и полицейская опека министерствъ должны были, по мнѣнію правительства того времени, привести къ самымъ лучшимъ результатамъ. Вотъ разгадка того, почему на ряду съ самыми либеральными начинаніями уживались начала централизаціи и опеки.

Съ усиленіемъ централизаціи и правительственной опеки надъ мѣстностью, не могли развиваться и органы сословнаго дворянскаго и городскаго самоуправленія. Дворянскія учрежденія не были уничтожены или ограничены въ своихъ правахъ, напротивъ, извѣстно, что въ царствованіе Императора Александра I жалованная грамота дворянству была возстановлена въ ея прежней силѣ; но дворянскія учрежденія не могли развиваться въ силу уже того, что весь административный механизмъ не представлялъ для этого благопріятныхъ условій; выборная служба не была привлекательною для дворянства; вслѣдствіе усиленія правительственнаго административнаго элемента, она не дава-

ла ни почета, ни вліянія; дворянство начинаетъ поэтому стремиться на казенныя должности, по преимуществу въ Петербургъ, въ министерскіе департаменты и отдѣленія; въ губерніяхъ же и уѣздахъ выборныя дворянскія должности попадаютъ въ руки низшихъ слоевъ дворянскаго сословія и нерѣдко въ руки лицъ, не отличавшихя ни преданностью дѣлу, ни честностью убѣжденій. Все это роняло значеніе дворянскихъ учрежденій и вызывало многочисленныя жалобы.

Не въ лучшемъ положеніи находились и городскія установленія. Хотя городовое положеніе, подобно жалованной грамотѣ дворянству, также было возстановлено въ своей силѣ манифестомъ 1801 года, но самое городское управленіе отъ этого не сдѣлалось лучшимъ и требовало дальнѣйшихъ измѣненій, которыя, однако, по событіямъ того времени, не могли быть сдѣланы. Тѣмъ не менѣе, правительство все же предпринимало нѣкоторыя мѣры, касавшіяся по преимуществу сословныхъ правъ купечества, организаціи городскаго сословія и нѣкоторыхъ отдѣльныхъ предметовъ городского управленія, какъ-то порядка выборовъ въ городскія общественныя должности, права участія въ такихъ выборахъ и проч. Между прочимъ обращаетъ на себя вниманіе стремленіе правительства установить и укрѣпить связь между купеческимъ и дворянскимъ сословіями.

Въ виду достиженія этой цѣли, дворянамъ было предоставлено право вступать въ гильдіи съ присвоеніемъ имъ всѣхъ правъ, данныхъ торговому сословію, въ томъ числѣ и права участія въ городскомъ самоуправленіи, съ зачисленіемъ при томъ службы городской въ счетъ службы по дворянству; мало того, городскимъ обществамъ было дозволено избирать на городскія должности дворянъ и чиновниковъ съ ихъ согласія и безъ записки въ гильдіи. Мѣры эти не достигали, однако, и не могли достигнуть цѣли: дворянство, по особому привиллегированному положенію, все таки держалось въ сторонѣ отъ дѣятельности городскихъ обществъ; купечество, съ своей стороны, смотрѣло на стремленія правительства ввести дворянъ въ составъ городской общины какъ на нарушеніе своихъ сословныхъ правъ. При существованіи сословной обособленности, подобными мѣрами и не возможно было сблизить сословія; единственнымъ средствомъ въ этомъ случаѣ могло служить уравненіе сословныхъ правъ, а не увеличеніе привиллегій одного сословія на счетъ другого.

Такимъ образомъ, если въ царствованіе императора Александра I и предпринимались нѣкоторыя мѣры въ видахъ улучшенія мѣстныхъ установленій, то эти мѣры отличались палліативнымъ и случайнымъ характеромъ, что объясняется, повторяемъ, особеннымъ напряженіемъ государственной энергіи въ области преобразованій высшаго управленія.

Условія государственной жизни въ царствованіе императора Николая I также не были вполнѣ благопріятны для развитія мѣстныхъ установленій. Чтобы понять это, слѣдуетъ прежде всего вспомнить, что уже и вторая половина предшествовавшаго царствованія отличалась въ значительной степени консервативнымъ характеромъ, что продолжалось и послѣ вплоть до шестидесятыхъ годовъ настоящаго столѣтія. Однако, если въ царствованіе императора Николая I не было произведено радикальныхъ улучшеній въ области мѣстнаго управленія, не было положено въ основаніе управленія какихъ-либо новыхъ началъ, то нѣкоторыя полезныя мѣры все же были осуществлены. Къ числу такихъ мѣръ принадлежитъ прежде всего упраздненіе генералъ-губернаторской должности въ качествѣ постояннаго и повсемѣстно дѣйствующаго института, что произошло въ 1837 году. Учрежденіе генералъ-губернаторской должности имѣло въ своемъ основаніи идею децентрализаціи управленія, идею перенесенія центра тяжести управленія въ мѣстность. Разумное осуществленіе этой идеи требовало, однако, извѣстныхъ условій, безъ наличности которыхъ и самая децентрализація могла приносить болѣе вреда, нежели пользы; однимъ изъ важнѣйшихъ условій здѣсь является общественная самодѣятельность и самоуправленіе, сѣмена котораго хотя и были посѣяны въ царствованіе Екатерины II, но развитіе плодовъ требовало еще продолжительнаго и старательнаго ухода. Это во первыхъ; во вторыхъ, весьма трудно было генаралъ-губернаторскую должность комбинировать и привести въ полное согласіе съ должностью министровъ; между обѣими должностями все время чувствовался разладъ, невыгодно отражавшійся какъ на центральномъ, такъ и на мѣстномъ управленіи. Упраздненіе генералъ-губернаторской должности разомъ прекратило эту путаницу отношеній.

Наказъ 1837 года внесъ въ мѣстное управленіе болѣе опредѣленности, сдѣлавши губернатора единственнымъ высшимъ начальникомъ и хозяиномъ губерніи; упраздненіе гене-

ралъ-губернаторской должности имѣло, слѣдовательно, ближайшимъ результатомъ увеличеніе авторитета должности губернатора. Власть губернатора стала простираться на всѣ части управленія, только что въ сферѣ внутренняго управленія онъ являлся непосредственнымъ начальникомъ, лично отвѣтственнымъ, въ другихъ же сферахъ, напр. финансовой или судебной, на него былъ возложенъ, главнымъ образомъ, контроль и лишь въ нѣкоторыхъ случаяхъ активная дѣятельность въ видѣ утвержденія напр. судебныхъ приговоровъ или принятія мѣръ обезпеченія казенныхъ интересовъ.

Нѣкоторыя модификаціи потерпѣли и другія установленія. Такъ, по закону 1845 года, губернское правленіе—это высшее коллегіальное установленіе губерніи по дѣламъ внутренняго управленія—получило болѣе опредѣленную компетенцію и пріобрѣло въ значительной степени характеръ самостоятельнаго учрежденія, дѣйствующаго не исключительно по предписаніямъ губернатора. На основаніи общаго учрежденія о губерніяхъ 1775 года „члены губернскаго правленія должны были вспомоществовать начальнику губерніи своими разсужденіями, но онъ властенъ былъ принять или не принять ихъ мнѣнія и дѣло рѣшалось не по большинству голосовъ, а по его приказанію“. Такимъ образомъ губернское правленіе Императрицы Екатерины II было въ сущности возстановленная ландратская коллегія Императора Петра I. Иначе поставилъ дѣло законъ 1845 года, признавши губернскія правленія установленіями, управляющими губерніей именемъ Императорскаго Величества въ качествѣ высшаго установленія въ губерніи; вмѣстѣ съ этимъ болѣе точно была опредѣлена и компетенція этихъ учрежденій по предметамъ вѣдомства, указаны и тѣ случаи, въ которыхъ они могли дѣйствовать вполнѣ самостоятельно безъ участія губернатора. Съ этого именно времени губернскія правленія получили характеръ установленій, дѣйствующихъ то единолично, то коллегіально, то, наконецъ, бюрократически. Такимъ образомъ, мы не можемъ не отмѣтить того замѣчательнаго явленія, что не смотря на увеличеніе значенія и авторитета губернаторской должности, увеличилось значеніе и губернскаго правленія въ качествѣ самостоятельнаго учрежденія, хотя и дѣйствующаго подъ предсѣдательствомъ губернатора. Такія явленія въ жизни учрежденій объясняются болѣе или менѣе точнымъ разграниченіемъ ихъ компетенціи, точ-

нымъ указаніемъ на кругъ дѣлъ, подвѣдомственныхъ тому или другому должностному лицу въ составѣ даже и одного и того же учрежденія.

Въ царствованіе Императора Николая I возникло и нѣсколько новыхъ мѣстныхъ установленій. Хотя условія политической жизни этого времени и не были благопріятны для быстраго развитія началъ самоуправленія, однако мы имѣемъ возможность наблюдать возникновеніе такихъ правительственно-земскихъ установленій, которыя подготовили почву для образованія земскихъ учрежденій. Вопросы мѣстнаго хозяйства и благоустройства, вѣдавшіеся до начала текущаго столѣтія по преимуществу органами общей администаціи, или сословными учрежденіями, начинаютъ обращать на себя все большее и большее вниманіе правительства. Съ начала текущаго столѣтія, въ особенности въ царствованіе императора Николая I, возникаютъ особыя установленія для завѣдыванія частью санитарною, путями сообщенія, общественнымъ призрѣніемъ бѣдныхъ, продовольственною частью и т. д. Характерною чертой этихъ установленій служитъ ихъ правительственно-земскій составъ. Удовлетвореніе тѣхъ или другихъ потребностей мѣстной жизни становится общесословною или земскою повинностью, осуществляемою отчасти путемъ ея натуральнаго отбыванія, отчасти при посредствѣ денежныхъ сборовъ. Чтобы разныя установленія по вопросамъ благосостоянія могли функціонировать, необходимо было прежде всего организовать установленія для завѣдыванія именно земскими повинностями, создать органы, на которые можно было бы возложить распоряженія по отбыванію земскихъ повинностей и контроль за ними. Такія установленія дѣйствительно и создаются въ царствованіе императора Николая I. До этого времени въ Россіи не существовало сколько нибудь упорядоченнаго управленія земскими сборами. Въ этой области царилъ полнѣйшій безпорядокъ, лежавшій тяжелымъ бременемъ почти исключительно на одномъ крестьянскомъ сословіи. Въ трудахъ коммиссіи для пересмотра системы податей и сборовъ по этому поводу мы читаемъ слѣдующее: „недостатокъ правильно организованнаго управленія повинностями, произвольное включеніе въ составъ повинностей предметовъ по случайнымъ поводамъ и личнымъ взглядамъ администраторовъ, разрозненность и недостатокъ системы въ правилахъ и глав-

ное чрезмѣрная неуравнительность распредѣленія и въ слѣдствіи того крайняя отяготительность для податныхъ сословій требовали скорыхъ и рѣшительныхъ измѣненій въ этой части государственнаго хозяйства". На сколько скоро производились измѣненія, необходимость которыхъ уже ясно сознавалась, видно изъ того, что прошло цѣлое полстолѣтіе прежде нежели въ замѣнъ стараго устава явился новый уставъ 1851, поставившій дѣло о земскихъ повинностяхъ на сравнительно болѣе прочныя основанія и создавшій новые, спеціально для этой цѣли образованые, органы—комитеты о земскихъ повинностяхъ. Составъ этихъ учрежденій обращаетъ на себя вниманіе; отъ правительства въ нихъ участвовали: губернаторъ въ качествѣ предсѣдателя и начальники: казенной палаты, палаты государственныхъ имуществъ и удѣльной конторы съ подвѣдомственными имъ уѣздными начальниками; отъ сословій участвовали: предводители и депутаты дворянства, городскіе головы губернскихъ городовъ и депутаты отъ прочихъ городовъ. Слѣдовательно, составъ этихъ учрежденій былъ дѣйствительно правительственно-земскій или вѣрнѣе правительственно-сословный. Главнѣйшею обязанностью этихъ учрежденій было составленіе проектовъ смѣтъ и раскладокъ земскихъ денежныхъ повинностей для каждой губерніи на одно трехлѣтіе. Порядокъ составленія и утвержденія такихъ смѣтъ указываетъ, съ какою осмотрительностью правительство желало дѣйствовать въ этомъ дѣйствительно важномъ вопросѣ. Комитеты, составлявшіе смѣты, не предрѣшали еще дѣла; они, въ сущности, давали матеріалъ, на основаніи котораго высшіе государственные органы должны были составлять смѣты; въ составленіи этихъ смѣтъ участвовали едва не всѣ государственныя установленія; въ самомъ дѣлѣ, проекты смѣтъ, составленные комитетами, представлялись министрамъ: финансовъ, внутреннихъ дѣлъ, государственныхъ имуществъ, удѣловъ и генералъ-губернаторамъ тамъ, гдѣ они были. Всѣ министры и генералъ-губернаторы, разсмотрѣвши смѣты и раскладки, сообщали свои заключенія министру финансовъ, который составлялъ особыя табели по каждаго рода повинности и общую роспись денежнымъ сборамъ и расходамъ на земскія повинности. То и другое вносилось въ департаментъ экономіи государственнаго совѣта, а отсюда въ общее собраніе этого совѣта. По окончательномъ разсмотрѣніи и одобреніи

въ государственномъ совѣтѣ то и другое входило на Высочайшее усмотрѣніе и, по утвержденіи Верховною Властью, вносилось министромъ финансовъ въ правительствующій сенатъ для разсылки въ каждую губернію выписокъ о слѣдующихъ съ нея сборахъ и расходахъ. Подобные окладные листы для каждаго уѣзда составлялись казенными палатами и разсылались губернскими правленіями чрезъ городскую и земскую полицію къ плательщикамъ для исполненія.

Отсюда мы видимъ, что хотя составленіе проектовъ смѣтъ и раскладокъ на удовлетвореніе мѣстныхъ потребностей и возлагалось на мѣстныя же учрежденія съ правительственно-сословнымъ характеромъ, но окончательное принятіе этихъ смѣтъ и раскладокъ совершалось не иначе какъ законодательнымъ порядкомъ и съ утвержденія Верховной Власти. Въ этомъ, конечно, нельзя не видѣть стремленія правительства оградить имущественные интересы мѣстнаго населенія отъ произвольныхъ поборовъ.

Но таковы были собственно установленія и порядки, касавшіеся земскихъ денежныхъ повинностей. Что касается повинностей натуральныхъ, то они вовсе не представляли сколько нибудь правильной системы, ложась всею своею тяжестью на одномъ крестьянскомъ сословіи и будучи отправляемы въ такомъ вообще видѣ, въ какомъ требовало этого губернское и уѣздное начальство.

Недостатки системы земскихъ денежныхъ сборовъ были конечно, весьма значительны. Прежде всего самое раздѣленіе земскихъ повинностей на государственныя, губернскія и частныя не соотвѣтствовало самому понятію о земскихъ повинностяхъ, такъ какъ подъ послѣдними разумѣются лишь тѣ повинности, которыя обусловливаются потребностями опредѣленной мѣстности. Всѣ потребности общегосударственнаго характера должны удовлетворяться на счетъ общегосударственныхъ средствъ. Повинности частныя, задача которыхъ удовлетвореніе потребностей отдѣльныхъ сословій и частныхъ лицъ также не должны относиться къ земскимъ, такъ какъ предметъ ихъ не имѣетъ общаго земскаго характера. Но земскихъ повинностей въ истинномъ смыслѣ этого слова и не могло быть, такъ какъ не было и самого земства, какъ цѣлаго; были лишь одни сословія, между юридическимъ положеніемъ которыхъ лежала цѣлая пропасть. Вотъ почему и земскіе ко-

митеты, не смотря на свое названіе, вовсе не были земскими, заключая въ себѣ, какъ мы видѣли, элементы—сословный и бюрократическій. Сословіе, наиболѣе обложенное всякаго рода земскими тягостями, вовсе не участвовало въ завѣдываніи земскими финансами и это понятно, такъ какъ крестьяне являлись сословіемъ безправнымъ и порабощеннымъ. Нельзя сказать, чтобы и другія сословія пользовались въ этомъ дѣлѣ дѣйствительною самостоятельностью; различные комитеты и присутствія составляли, какъ мы видѣли лишь одни проекты смѣтъ и раскладокъ, утвержденіе же ихъ зависѣло отъ высшаго начальства, въ чемъ, впрочемъ, можно видѣть скорѣе выгоду, нежели недостатокъ, такъ какъ было бы плохою политикой предоставлять полную свободу однимъ сословіямъ облагать сборами другія, отъ нихъ зависимыя. Правда, чрезвычайная сложность составленія и утвержденія смѣтъ и раскладокъ и чрезмѣрное количество всякаго рода учрежденій ихъ разсматривавшихъ, все это не могло выгодно отражаться на дѣлѣ, порождая крайнюю медленность дѣлопроизводства.

Резюмируя все сказанное о земскихъ повинностяхъ и органахъ ими управлявшихъ по уставу 1851 года, мы приходимъ къ слѣдующимъ выводамъ: 1) земскія повинности были такими лишь по названію, въ дѣйствительности же земскаго, въ истинномъ значеніи этого слова, въ нихъ было очень мало; 2) всею своею тяжестью, за самымъ ничтожнымъ исключеніемъ, они падали на наименѣе обезпеченное и несвободное крестьянское сословіе; послѣднее не участвовало ни въ назначеніи, ни въ раскладкѣ платимыхъ имъ налоговъ; наибольшее значеніе въ этой сферѣ принадлежало правительству, участіе же дворянскаго сословія и промышленнаго класса ограничивалось одною формальною стороной; 3) такимъ образомъ, все управленіе земскими повинностями носило по своей формѣ характеръ сословно-бюрократическій, въ сущности же было чисто бюрократическимъ.

Не смотря на всѣ вышеуказанные недостатки управленія земскими повинностями, административный прогрессъ заключался въ данномъ отношеніи въ возникновеніи и нѣкоторомъ уже развитіи идеи мѣстныхъ потребностей, мѣстныхъ сборовъ для ихъ удовлетворенія и участія мѣстнаго населенія въ завѣдываніи ими. Такія учрежденія, какъ комитеты о земскихъ

повинностяхъ, служили уже переходною ступенью къ новому, истинно-земскому порядку мѣстнаго управленія.

Помимо установленій, на обязанности которыхъ было возложено завѣдываніе земскими повинностями, въ царствованіе императора Николая I возникаютъ и нѣкоторыя особыя установленія для завѣдыванія тѣми или другими дѣлами внутренняго благоустройства. Сюда относятся учрежденныя въ 1833 году „губернскія дорожныя коммиссіи“, соединенныя въ 1848 году съ строительными коммиссіями; они должны были завѣдывать путями сообщенія—поправкою дорогъ и дорожныхъ сооруженій. Составъ этихъ учрежденій былъ также сословно-бюрократическій. Управленіе путями сообщенія заставляло желать чрезвычайно многаго въ особенности потому, что исправленіе дорогъ и выполненіе другихъ задачъ сюда относящихся осуществлялось почти исключительно на счетъ натуральной повинности, слѣдовательно, лежало тяжелымъ бременемъ на одномъ крестьянскомъ сословіи.

Особыя установленія были образованы и для завѣдыванія дѣломъ народнаго продовольствія; сюда относились „общія губернскія коммиссіи народнаго продовольствія“, раздѣлявшія свою дѣятельность между палатами государственныхъ имуществъ и удѣльными конторами. Составъ коммиссій былъ приблизительно тотъ же, что и другихъ коммиссій и комитетовъ, образованныхъ въ это царствованіе. Но, помимо того, забота о народномъ продовольствіи была возложена и на нѣкоторыхъ должностныхъ лицъ, куда относились предводители дворянства, попечители хлѣбныхъ запасныхъ магазиновъ и смотрители, избиравшіеся крестьянами. Управленіе продовольственною частью, подобно дорожному управленію, не могло быть поставлено на надлежащія основанія, пока существовало крѣпостное право и пока это дѣло зависѣло почти исключительно отъ помѣщиковъ, а въ отношеніи прочихъ крестьянъ отъ вѣдомства удѣльнаго и государственныхъ имуществъ.

Наконецъ, попеченіе о народномъ здоровьи получило также особую организацію. Еще въ царствованіе императора Павла въ губерніяхъ были образованы „врачебныя управы“, въ составъ которыхъ входили: инспекторъ, хирургъ и акушеръ; обязанности этихъ лицъ простирались какъ на медицинскую, такъ и на санитарную часть. Послѣдняя въ значительной степени была предметомъ дѣятельности и органовъ

общей администраціи, при чемъ этимъ послѣднимъ въ особенности вмѣнялось въ обязанность принимать мѣры противъ заразительныхъ болѣзней; помимо того, весьма важную роль въ сферѣ попеченія о народномъ здоровьи продолжали играть приказы общественнаго призрѣнія; къ сожалѣнію, дѣятельность ихъ простиралась только на городское населеніе, забота же о здоровьи сельскаго населенія всецѣло зависѣли отъ личнаго усмотрѣнія помѣщиковъ. Наконецъ, таже забота была нѣсколько позднѣе возложена на „комитеты общественнаго здравія“ и „оспенные комитеты“; но, не смотря на всѣ эти довольно многочисленныя медицинскія учрежденія, дѣло попеченія о народномъ здоровьи заставляло желать еще очень многаго; главнымъ препятствіемъ для успѣшнаго развитія этой отрасли внутренняго управленія было отсутствіе достаточнаго количества медицинскаго персонала и медицинскихъ средствъ.

Установленія по части внутренняго управленія, образованныя въ царствованіе императора Николая I, какъ разсмотрѣнные нами комитеты и коммиссіи, съ современной точки зрѣнія представляются, конечно, несовершенными и заслуживающими различныхъ упрековъ; но съ исторической точки зрѣнія они были явленіемъ во всякомъ случаѣ прогрессивнымъ. Возникновеніе такихъ учрежденій показывало, что отдѣльныя спеціальныя отрасли внутренняго управленія все болѣе и болѣе начинаютъ привлекать вниманіе правительства и что выдѣленіемъ такихъ потребностей какъ вышеуказанныя, въ качествѣ мѣстныхъ, создавался кругъ предметовъ, долженствовавшихъ впослѣдствіи войти въ сферу компетенціи земскихъ учрежденій; всѣ эти комитеты и коммиссіи тѣмъ въ особенности и заслуживаютъ вниманія, что они были непосредственными предшественниками земскихъ учрежденій, что въ нихъ въ разрозненномъ состояніи были уже на лицо многіе элементы, изъ которыхъ впослѣдствіи развилось зданіе земскаго самоуправленія путемъ концентраціи всѣхъ этихъ элементовъ.

Сословныя учрежденія не претерпѣли въ царствованіе императора Николая I какихъ либо существенныхъ измѣненій. Созданное Екатериною II дворянское самоуправленіе не заключало въ себѣ надежныхъ задатковъ жизнеспособности. Дворянство по прежнему уклонялось отъ службы, дворянскія собранія мало посѣщались и дворянскія должности не всегда

попадали въ надежныя руки. Ни увеличеніе имущественнаго ценза для участія въ дворянскихъ выборахъ, какъ средство улучшить качественно составъ дворянскихъ собраній, ни спеціальныя распоряженія, воспрещавшія дворянамъ начинать свою службу въ столицахъ, ничто это не помогало дѣлу и дворянское самоуправленіе влачило довольно жалкое существованіе. Приблизительно тоже явленіе наблюдается и въ области городскаго самоуправленія. Общія думы, бывшія по закону распорядительными органами, фактически нигдѣ не существовали, въ силу чего завѣдываніе городскимъ хозяйствомъ находилось въ рукахъ шестигласныхъ думъ, которыя, въ свою очередь, были подчинены правительственнымъ установленіямъ, не имѣя никакой самостоятельности ни въ отношеніи расходованія городскихъ суммъ, ни даже въ отношеніи контроля за ихъ расходованіемъ. Одинаковыя причины должны были вызывать и одинаковыя слѣдствія; въ городахъ наблюдается то же уклоненіе отъ выборной службы, какое имѣло мѣсто въ сферѣ дворянскаго управленія.

Что касается крестьянскаго управленія, то оно въ царствованіе императора Николая I, подверглось болѣе или менѣе значительнымъ измѣненіямъ. Въ 1837 году было образовано особое управленіе государственными крестьянами, тогда какъ ранѣе они вѣдались въ общихъ установленіяхъ—казенныхъ палатахъ и мѣстныхъ полицейскихъ установленіяхъ. Въ 1837 году было образовано, какъ мы видѣли, особое министерство государственныхъ имуществъ, органами котораго были въ губерніяхъ—палаты государственныхъ имуществъ, въ уѣздахъ—окружныя управленія. Вѣдѣнію палатъ государственныхъ имуществъ было ввѣрено попеченіе о всѣхъ сторонахъ не только общественной, но и частной жизни крестьянъ. Каждая губернія была раздѣлена въ этомъ отношеніи на извѣстное число округовъ, совпадавшихъ обыкновенно съ уѣздами и имѣвшихъ во главѣ окружныхъ начальниковъ; послѣдніе и играли наиболѣе выдающуюся роль въ отношеніи управленія волостными и сельскими обществами государственныхъ крестьянъ. Въ безусловномъ подчиненіи окружному начальству находились всѣ выборныя крестьянскія учрежденія и должностныя лица—волостной голова, засѣдатели, сельскіе старшины и друг. Все крестьянское управленіе было проникнуто духомъ полицейской опеки и регламентаціи; правитель-

ство стремилось путемъ начальственныхъ предписаній регулировать не только общественное крестьянское управленіе, но и самое крестьянское хозяйство и земледѣльческое производство. Дѣйствительной пользы отъ этого, однако, быть не могло, такъ какъ само начальство далеко не было свѣдущимъ въ сельскомъ хозяйствѣ.

§ 9. Реформа мѣстнаго управленіе императора Александра II.

Царствованіе императора Александра II, представляется выдающеюся эпохой въ отношеніи развитія мѣстныхъ установленій и мѣстнаго управленія. Въ виду, однако, того, что возникшія въ это царствованіе установленія продолжаютъ въ огромномъ большинствѣ случаевъ функціонировать и до настоящаго времени, въ виду того, что произведенныя впослѣдствіи модификаціи въ этихъ установленіяхъ не подрываютъ основныхъ началъ въ нихъ положенныхъ, въ настоящемъ параграфѣ намъ придется очертить реформаторскую дѣятельность императора Александра II лишь въ общихъ и основныхъ чертахъ. Трудно подыскать другую эпоху, столь богатую коренными преобразованіями въ области мѣстнаго управленія. Всѣ важнѣйшія вѣтви мѣстнаго управленія подверглись существеннымъ видоизмѣненіямъ, что объясняется тѣми новыми прогрессивными началами, которыя должны были проникнуть собою какъ организацію, такъ и дѣятельность всѣхъ мѣстныхъ государственныхъ установленій.

Такими началами были—уменьшеніе правительственной опеки и расширеніе самодѣятельности общества въ дѣлѣ удовлетворенія мѣстныхъ общественныхъ потребностей. Для того, чтобы провести эти начала въ дѣйствительную жизнь, необходимо было предварительно создать нѣкоторыя условія, безъ которыхъ реформа мѣстнаго управленія въ указанномъ смыслѣ была не мыслима. Важнѣйшимъ изъ такихъ условій было возможно большее уравненіе юридическаго положенія сословій и на первомъ планѣ, конечно, уничтоженіе безправнаго положенія крестьянъ, что и было сдѣлано 19 февраля 1861 года. Было бы ошибочно, конечно, думать, что освобожденіе крестьянъ произошло ради тѣхъ или другихъ улучшеній въ области мѣстнаго управленія; такое великое дѣло не могло быть средствомъ для цѣлей второстепеннаго характера; оно было самою себѣ

цѣлью; однако, коренное измѣненіе въ юридическихъ отношеніяхъ между цѣлыми сословіями, можно сказать принятіе государствомъ въ свое вѣдомство многомилліоннаго населенія, такія крупныя явленія не остаются безъ слѣда не только для тѣхъ или другихъ мѣстныхъ установленій, но и для всего административнаго и соціальнаго строя, такъ что послѣдствія эти невозможно и перичислить; остается обращать вниманіе на наиболѣе важныя изъ нихъ [1]). Оставаясь въ предѣлахъ изложенія организаціи мѣстныхъ установленій, мы можемъ констатировать результаты освобожденія крестьянъ въ двухъ отношеніяхъ; во 1) благодаря этому освобожденію явилась возможность образованія совершенно новыхъ государственныхъ установленій; во 2) благодаря ему же пришлось произвести существенныя модификаціи въ установленіяхъ уже дѣйствовавшихъ.

Къ числу новыхъ установленій относятся прежде всего земскія учрежденія, возникшія вскорѣ послѣ освобожденія крестьянъ, въ 1864 году. Пока крестьяне находились въ крепостномъ состояніи, не было и немогло быть земства, существовали лишь разрозненные земскіе элементы въ видѣ сословій. Съ уравненіемъ юридическаго положенія сословій, съ высвобожденіемъ одного изъ земскихъ элементовъ изъ подъ власти другого, явилась возможность организовать сословія въ одно цѣлое, игнорируя сословныя различія и имѣя въ виду лишь мѣстное уѣздное и губернское населеніе, какъ цѣлое.

Всѣ прежнія учрежденія мѣстнаго благоустройства и благосостоянія, въ которыхъ такъ или иначе комбинировались земскіе элементы—многочисленные комитеты и коммиссіи времени Императора Николая, а равно приказы общественнаго призрѣнія, возникшіе еще въ царствованіе Екатерины II, всѣ эти учрежденія сконцентрировались въ одно цѣлое, въ одну стройную систему земскихъ органовъ, земскихъ управъ и земскихъ собраній, совмѣстившихъ въ себѣ всѣ земскіе элементы въ болѣе или менѣе гармоническомъ сочетаніи и получившихъ опредѣленную и обширную программу дѣятельности. Долгое время подготовлявшееся земское самоуправленіе впервые орга-

---

[1]) Выясненіе значенія освобожденія крестьянъ въ отношеніи ихъ юридическаго положенія будетъ изложено во второмъ томѣ, въ отдѣлѣ о крестьянахъ.

низовалось въ сравнительно совершенной формѣ, примиряя сословную рознь и воспитывая общество къ единодушной работѣ на пользу общаго благосостоянія. Безсословное земство представляло собою огромный прогрессъ не только въ административномъ механизмѣ, но и въ соціальныхъ отношеніяхъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ центръ тяжести управленія опять перемѣстился изъ столицы въ мѣстность; децентрализація и самоуправленіе, признанныя теоретически и принципіально Екатериною II, нашли впервые свое реальное выраженіе въ земскихъ учрежденіяхъ [1]).

Еще въ болѣе тѣсной связи съ освобожденіемъ крестьянъ стояла реформа крестьянскаго общественнаго управленія, а равно и губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій по завѣдыванію крестьянскими дѣлами. Положеніе 19 февраля не только освобождало крестьянъ, но и организовало ихъ сословное самоуправленіе, создавши волостныя и сельскія общественныя учрежденія и положивши въ основаніе ихъ организаціи выборное начало. Такими органами крестьянскаго самоуправленія явились волостные и сельскіе сходы, волостные суды и правленія, волостные старшины и сельскіе старосты. Такимъ образомъ, порядокъ управленія, существовавшій ранѣе, и въ гораздо менѣе совершенной формѣ, у государственныхъ крестьянъ, теперь былъ распространенъ на все крестьянское населеніе, получивши въ то же время болѣе совершенную форму. Крестьяне получили, слѣдовательно, право не только самостоятельно и лишь подъ контролемъ правительственныхъ учрежденій заботиться объ удовлетвореніи своихъ мѣстныхъ, связанныхъ по преимуществу съ земледѣліемъ, потребностей, но и самостоятельно же творить судъ и расправу, какъ по гражданскимъ, такъ и по уголовнымъ дѣламъ, въ указанныхъ закономъ предѣлахъ, руководствуясь при этомъ не только писанымъ закономъ, но и обычнымъ правомъ.

Въ 1870 году, 16 іюля, введено было новое городовое положеніе, на основаніи котораго въ городахъ стали функціонировать, въ замѣну прежнихъ общихъ и шестигласныхъ думъ—городскія думы и городскія управы. Для выбора гласныхъ были образованы особыя избирательныя собранія, причемъ вмѣсто прежнихъ разрядовъ населенія были составлены

---

[1]) Подробное изложеніе см. ниже въ отдѣлѣ о земскомъ самоуправленіи.

новые, различающіеся между собою лишь суммою уплачиваемыхъ ими городскихъ сборовъ. Такимъ образомъ и здѣсь, какъ и въ земскомъ самоуправленіи, въ основу выборовъ было положено начало экономическаго ценза. По степени своей власти новыя городскія учрежденія заняли гораздо болѣе самостоятельное положенія, нежели прежнія; все городское благоустройство было ввѣрено ихъ самостоятельному вѣдѣнію; назначеніе городскихъ сборовъ, составленіе смѣтъ и раскладокъ, расходованіе сборовъ и т. п. все это вошло въ кругъ компетенціи новыхъ городскихъ учрежденій, при чемъ важнѣйшія изъ такихъ постановленій поставлены въ зависимость отъ утвержденія губернатора; послѣднему вмѣнено было въ обязанность, не вмѣшиваясь активно въ сферу городскаго самоуправленія, слѣдить за его законностью и затѣмъ, чтобы постановленіями органовъ городскаго самоуправленія не было причиняемо какого либо существеннаго вреда государству и интересамъ и пользамъ мѣстнаго населенія. Однимъ изъ важныхъ правъ органовъ городскаго самоуправленія явилось право издавать обязательныя постановленія для мѣстныхъ жителей касательно условій благосостоянія, что же касается безопасности городскихъ жителей, то забота о ней была оставлена по прежнему на полицейскихъ органахъ.

Наконецъ, и сословное дворянское самоуправленіе, если и не было радикально преобразовано, то все же продолжало существовать и пользоваться тѣми преимуществами, которыя были предоставлены ему еще Екатериною II. Права дворянскаго сословія въ отношеніи его сословнаго самоуправленія не были однако расширены, такъ какъ увеличеніе дворянскихъ привиллегій не соотвѣтствовало общему духу реформаторской дѣятельности императора Александра II, заключавшемуся скорѣе въ стремленіи къ уравненію сословныхъ правъ, нежели къ ихъ обособленію.

Самое существованіе сословныхъ учрежденій на ряду съ безсословными можетъ на первый взглядъ возбуждать нѣкоторое недоумѣніе. Однако, наличность сословныхъ расчлененій самого общества уничтожаетъ всякое сомнѣніе не только въ возможности, но и въ необходимости, по крайней мѣрѣ для крестьянскаго сословія, особаго сословнаго самоуправленія. Громаднымъ успѣхомъ было уже и одно созданіе земства и земскихъ учрежденій, гдѣ всѣ сословія примирялись.

на почвѣ общихъ интересовъ и потребностей; но въ виду сословной обособленности, и помимо этихъ общихъ интересовъ и потребностей, въ сословныхъ группахъ оставались еще и свои особые чисто сословные интересы и потребности; ввѣрить ихъ удовлетвореніе всесословнымъ учрежденіямъ было бы въ высшей степени рискованно; пока существуютъ сословія и сословное самоуправленіе является возможнымъ и часто весьма полезнымъ. Вотъ причина, почему на ряду съ всесословными земскими и городскими учрежденіями существовали и существуютъ сословныя учрежденія. Какъ бы то ни было, въ царствованіе императора Александра II идея самоуправленія восторжествовала надъ идеей управленія приказнаго или бюрократическаго, по крайней мѣрѣ въ области обезпеченія мѣстнаго благосостоянія, и въ этомъ нельзя не видѣть огромнаго административнаго прогресса.

Но обезпечивая болѣе или менѣе правильное развитіе органовъ самоуправленія, правительство разсматриваемой эпохи не оставило безъ вниманія и своихъ собственныхъ органовъ, и ихъ оно стремилось преобразовать и улучшить; при этомъ не мало правительственныхъ учрежденій было создано вновь благодаря вновь сложившимся условіямъ административной жизни.

Такъ, въ виду отмѣны крѣпостнаго права, были образованы должности мировыхъ посредниковъ и ихъ съѣзды въ цѣляхъ урегулированія отношеній между крестьянами и помѣщиками, производства контроля за новою еще дѣятельностью общественныхъ крестьянскихъ установленій и рѣшенія многихъ вопросовъ крестьянскаго управленія. Съ 1874 года обязанности мировыхъ посредниковъ и ихъ съѣздовъ возлагаются на особыя учрежденія—уѣздныя и губернскія по крестьянскимъ дѣламъ присутствія. Это тѣ учрежденія, которыя по своему составу могутъ быть названы смѣшанными присутствіями, такъ какъ они состояли изъ членовъ различныхъ другихъ учрежденій и слѣдовательно не имѣли своего самостоятельнаго и опредѣленнаго состава. Число такихъ смѣшанныхъ учрежденій возрастаетъ очень быстро въ разныхъ сферахъ управленія. Въ составъ уѣздныхъ присутствій по крестьянскимъ дѣламъ входили, подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства или, гдѣ небыло дворянскихъ выборовъ, одного изъ членовъ присутствія, съ утвержденія министра внутреннихъ

дѣлъ, слѣдующіе члены: непремѣнный членъ, уѣздный исправникъ, предсѣдатель земской управы и одинъ изъ почетныхъ мировыхъ судей уѣзда. Составъ этого присутствія, смотря по мѣстнымъ особенностямъ, могъ однако и видоизмѣняться. Во всякомъ случаѣ онъ показываетъ, что наблюденіе за крестьянскимъ самоуправленіемъ и его регулированіе было возложено не на одно какое либо лицо, но на цѣлую совокупность представителей разныхъ вѣдомствъ, гдѣ, слѣдовательно, неправильныя или небезпристрастныя мнѣнія одного могли парализоваться мнѣніями прочихъ; въ особенности обращаетъ на себя вниманіе участіе въ присутствіяхъ въ качествѣ члена представителя земства, въ которомъ, въ виду всесословнаго характера земства, можно было до нѣкоторой степени видѣть и представителя крестьянскаго сословія. Наиболѣе активнымъ членомъ являлся, однако, непремѣнный членъ, въ рукахъ котораго и сосредоточивалось все дѣлопроизводство присутствія; но и непремѣнный членъ не назначался помимо земства; губернское земское собраніе опредѣляло число непремѣнныхъ членовъ на всю губернію и избирало кандидатовъ на эту должность въ уѣздѣ; самое же назначеніе на трехлѣтній срокъ производилось министромъ внутреннихъ дѣлъ; установленіе трехлятняго срока службы также указываетъ на земскій характеръ этой должности.

Предметъ дѣятельности крестьянскихъ присутствій составляли, какъ уже замѣчено, всѣ вообще дѣла, которыя по положеніямъ 19 февраля 1861 года были возложены на съѣзды мировыхъ посредниковъ; въ частности, вѣдѣнію уѣзднаго присутствія подлежали: 1) утвержденіе въ должности волостныхъ старшинъ; 2) наложеніе взысканій на должностныхъ лицъ крестьянскаго управленія и преданіе ихъ суду за преступленія; 3) назначеніе сроковъ для собранія волостныхъ сходовъ; 4) разсмотрѣніе жалобъ помѣщиковъ, обществъ, отдѣльныхъ крестьянъ и постороннихъ лицъ и вѣдомствъ на должностныхъ лицъ общественнаго крестьянскаго управленія; 5) дѣла по удаленію вредныхъ членовъ изъ среды сельскихъ обществъ по приговорамъ сельскихъ сходовъ; 6) утвержденіе нѣкоторыхъ приговоровъ сельскихъ обществъ; 7) дѣла по семейнымъ раздѣламъ и проч. Разсмотрѣніе и рѣшеніе весьма многихъ дѣлъ по земельному устройству крестьянъ возлагалось спеціально на непремѣннаго члена. Такимъ образомъ, уѣздныя присутсвія

являлись учрежденіями не только контролирующими общественное крестьянское управленіе, но и регулирующими его, по крайней мѣрѣ въ отношеніи наиболѣе важныхъ вопросовъ крестьянской жизни; и на это вовсе не слѣдуетъ смотрѣть какъ на какое либо излишнее и ненужное ограниченіе крестьянскаго самоуправленія; напротивъ, учрежденіе крестьянскихъ присутствій очевидно было подсказано мудрою политикой; многовѣковое ярмо крѣпостнаго права уже конечно не могло развить въ крестьянахъ способности къ вполнѣ свободному и разумному самоуправленію; почти поголовное отсутствіе грамотности также не было для этого благопріятнымъ условіемъ; поэтому если крестьянское самоуправленіе и явилось школой воспитывающей духъ общественности и государственнаго сознанія, то все же, въ виду указанныхъ причинъ, существованіе контролирующихъ и регулирующихъ учрежденій было дѣломъ на только цѣлесообразнымъ, но и безусловно необходимымъ; эта необходимость еще болѣе подтверждается тѣмъ, что и отношенія между крестьянами и бывшими ихъ владѣльцами не были еще вполнѣ урегулированы.

Уѣздныя присутствія не были, однако, и сами какими либо безконтрольными инстанціями по дѣламъ крестьянскаго управленія; въ губерніяхъ были образованы „губернскія по крестьянскимъ дѣламъ присутствія“, составъ которыхъ имѣлъ приблизительно тотъ же характеръ, что и уѣздныхъ, только что былъ болѣе многочисленнымъ; кромѣ губернатора, какъ предсѣдателя, здѣсь присутствовали въ качествѣ членовъ: вице-губернаторъ, губернскій предводитель дворянства, управляющіе казенною палатою и государственными имуществами; отъ земства здѣсь присутствовалъ предсѣдатель губернской земской управы; отъ судебнаго вѣдомства—прокуроръ окружнаго суда и, наконецъ, въ видахъ завѣдыванія всѣмъ дѣлопроизводствомъ, непремѣнный членъ. Внимательно вглядываясь въ этотъ составъ, мы замѣтимъ, что онъ образованъ не случайно, и что вошедшіе въ него члены дѣйствительно имѣютъ близкое отношеніе къ крестьянскому дѣлу. Предводитель дворянства, какъ представитель сословія, владѣвшаго крѣпостными людьми; управляющій казенною палатой по вопросу о податяхъ и сборахъ; управляющій государственными имуществами въ виду существованія особаго разряда государственныхъ крестьянъ; представитель отъ земства, какъ представитель въ данномъ случаѣ

наиболѣе крупной части самого земства—крестьянскаго сословія; наконецъ, прокуроръ окружнаго суда для дачи заключеній по судебнымъ дѣламъ, такъ какъ постановленія сословнаго крестьянскаго суда подлежали также административному контролю и регулированію [1]). Крестьянскія присутствія были упразднены въ 1889 году со введеніемъ института земскихъ участковыхъ начальниковъ и ихъ съѣздовъ.

Подобнаго же рода смѣшанныя присутствія были образованы и для завѣдыванія нѣкоторыми другими вопросами. Такъ, въ 1874 году, въ замѣнъ прежнихъ рекрутскихъ присутствій, были учреждены присутствія по воинскимъ дѣламъ. Реорганизація была вызвана кореннымъ измѣненіемъ въ отправленіи самой воинской повинности. Стремясь къ уравненію правъ всѣхъ и каждаго, правительство данной эпохи пришло къ сознанію необходимости уравнять и обязанности гражданъ, въ особенности очень трудныя обязанности по отправленію воинской повинности; отсюда введеніе всеобщей воинской повинности, распространеніе ея па всѣ классы и сословія; отсюда же и реорганизація самаго учрежденія, призваннаго регулировать это дѣло. Составъ какъ уѣздныхъ, такъ и губернскихъ присутствій по воинскимъ дѣламъ представлялъ несомнѣнную гарантію въ томъ, что пріемъ лицъ для отправленія этой повинности будетъ совершаться согласно съ требованіями закона и справедливости. Представители общей администраціи, земства, вѣдомствъ—военнаго, судебнаго и медицинскаго должны были рѣшать въ коллегіальномъ присутствіи всѣ относящіеся сюда вопросы; ошибочныя постановленія уѣздныхъ присутствій могли быть поправлены губернскимъ [2])

Наконецъ, такой же смѣшанный составъ получили учрежденные въ 1866 году статистическіе комитеты, на которые было возложено собираніе и разработка цифровыхъ данныхъ, касающихся самыхъ различныхъ сторонъ какъ административной жизни, такъ и вообще жизни мѣстнаго губернскаго населенія. Учрежденіе комитетовъ указывало на то, что правитель-

---

[1]) Полож. о губерн. и уѣзд. по крестьянскимъ дѣламъ учрежденіяхъ 27 іюня 1874 г. См. Мышъ. Полож. о земск. учрежд. изд. 1886 г. стр. 381 и слѣд.

[2]) Общій уставъ о воинской повинности изд, 1876 года.

ство въ своей административной дѣятельности желало стоять на твердой почвѣ, желало имѣть для нея указанія, почерпнутыя изъ дѣйствительной жизни.

Организація и компетенція другихъ губернскихъ учрежподвергнулась также довольно существеннымъ модификаціямъ. Такъ губернскія правленія—эти высшія въ губерніи учрежденія обшей администраціи—были расширены въ 1865 году въ отношеніи ихъ состава, путемъ введенія въ этотъ составъ нѣкоторыхъ спеціалистовъ, какъ-то по части медицинской, строительной, инженерной. Но, съ другой стороны, совокупность административныхъ задачъ, возложенныхъ закономъ на эти учрежденія, значительно должна была уменьшиться, въ виду учрежденія земскихъ органовъ и реорганизаціи судебной части. Вмѣстѣ съ тѣмъ значительнымъ образомъ сократилась и компетенція начальниковъ губерній, за которыми по дѣламъ, относившимся къ вѣдомству земскихъ учрежденій, осталось лишь право контроля и утвержденія нѣкоторыхъ постановленій.

Болѣе однородною сдѣлалась и компетенція финансовыхъ губернскихъ учрежденій—казенныхъ палатъ, въ виду того, что въ томъ же 1865 году функція финансоваго контроля была возложена на вновь образованныя контрольныя палаты, а все болѣе и болѣе развивавшаяся акцизная дѣятельность, съ отмѣною въ 1863 году винныхъ откуповъ, была возложена на акцизныя управленія въ губерніяхъ и окружныя акцизныя установленія въ уѣздахъ. Въ дѣятельности палатъ государственныхъ имуществъ произошло существенное измѣненіе въ томъ отношеніи, что завѣдываніе управленіемъ бывшихъ государственныхъ крестьянъ и попечительство надъ ними перешло въ вѣдѣніе крестьянскихъ учрежденій, за управленіями же государственныхъ имуществъ, какъ они стали называться на основаніи правилъ 1866 года, осталось лишь завѣдываніе принадлежавшими государству землями и оброчными статьями, а равно и забота о развитіи сельскаго хозяйства

Не меньшее вниманіе правительства обращается и на организацію мѣстныхъ установленій въ областяхъ и окраинахъ, присоединенныхъ къ Россіи. Здѣсь приходится имѣть дѣло уже съ совершенно особыми условіями жизни и полагать въ основаніе организаціи установленій особыя начала.

Такъ, въ 1864 году, послѣ окончательнаго присоединенія Кавказа, управленіе имъ было ввѣрено особому намѣстнику,

при которомъ были образованы совѣтъ и главное управленіе. Высшее управленіе дѣлами кавказскаго края продолжало сосредоточиваться въ кавказскомъ комитетѣ, возникшемъ еще въ 1840 году и представлявшемъ ту характеристическую особенность, что, будучи по предметамъ своего вѣдомства установленіемъ съ мѣстнымъ характеромъ, по степени своей власти онъ являлся установленіемъ управленія верховнаго. Кавказское намѣстничество существовало до 1881 года, когда найдено было уже возможнымъ сгладить рѣзскія особенности, отличавшія управленіе этого края отъ управленія организованнаго на общихъ основаніяхъ.

Довольно важныя преобразованія въ мѣстномъ управленіи произошли и на западной границѣ, въ Царствѣ Польскомъ. По вступленіи на престолъ, императоръ Александръ II возстановилъ административную самостоятельность этой провинціи, утраченную послѣ востанія 1830 года. Такъ, былъ возстановленъ государственный совѣтъ Царства Польскаго, были образованы выборные губернскіе и уѣздные совѣты, на которые возлагалась забота о полиціи безопасности, земледѣліи, торговлѣ, путяхъ сообщенія и другихъ предметахъ внутренняго благосостоянія, причемъ уѣздные совѣты имѣли власть распорядительную, губернскіе же только совѣщательную. Въ большихъ городахъ были образованы городскіе совѣты съ тѣмъ же значеніемъ, какъ и уѣздные; но востаніе 1863 года вновь повлекло за собою уничтоженіе административной самостоятельности Царства Польскаго и установленіе централизаціи управленія. Самостоятельныя установленія Царства Польскаго были упразднены и центральное управленіе сосредоточено въ общихъ имперскихъ министерствахъ. Въ 1862 году послѣдовало закрытіе департамента дѣлъ Царства Польскаго, существовавшаго въ составѣ государственнаго совѣта имперіи, а въ 1864 году былъ учрежденъ при Особѣ Государя „комитетъ по дѣламъ Царства Польскаго", въ качествѣ совѣщательнаго установленія, въ видахъ соблюденія, какъ сказано было въ законѣ, надлежащей послѣдовательности и единства направленія, какъ въ отношеніи законодательныхъ, такъ и административныхъ вопросовъ, касавшихся Царства Польскаго [1]). Особый государственный совѣтъ въ Царствѣ Поль-

[1]) Пол. Собр. Зак. № 43924.

скомъ былъ также упраздненъ въ 1867 году [1]). Комитетъ же по дѣламъ Царства Польскаго просуществовалъ до 1881 года, когда вѣдавшіяся въ немъ дѣла были переданы въ вѣдѣніе комитета министровъ [2]). Въ 1866 и 1868 годахъ послѣдовали измѣненія въ мѣстномъ управленіи Царства Польскаго, на основаніи „Положенія о губернскомъ и уѣздномъ управленіи въ губерніяхъ Царства Польскаго“. Этимъ положеніемъ правительство стремилось образовать здѣсь мѣстныя установленія на общихъ началахъ съ тѣми изъятіями, которыя вызывались условіями мѣстной жизни, при чемъ весьма многія установленія вовсе не были образованы [3]).

На нашей восточной окраинѣ въ 1867 году было образовано Туркестанское генералъ-губернаторство съ соотвѣтствующими учрежденіями.

Весьма существенныя видоизмѣненія были произведены въ разсматриваемый періодъ времени и въ тѣхъ мѣстныхъ установленіяхъ, которыя функціонировали въ области спеціальныхъ задачъ администраціи. Здѣсь наиболѣе видное мѣсто занимаетъ, конечно, судебная реформа 20 ноября 1864 года. Въ замѣнъ прежнихъ судовъ съ болѣе или менѣе сословнымъ характеромъ, была образована цѣлая серія новыхъ судебныхъ установленій, въ основаніе организаціи которыхъ было положено начало сословной равноправности, т. е. равенства всѣхъ сословій передъ закономъ; канцелярская тайна судопроизводства была замѣнена гласностью судопроизводства; формализмъ и письмоводство сведены къ минимуму и преобладающее значеніе на судѣ дано устнымъ показаніямъ; введена была, слѣдовательно, устность судопровзводства; обвинительный процессъ былъ замѣненъ состязательнымъ; вмѣстѣ съ этимъ выдающуюся роль въ судебныхъ установленіяхъ стали играть представители адвокатуры и прокуратуры; предварительное слѣдствіе изъ рукъ полиціи перешло въ руки лицъ судебнаго вѣдомства — судеб-

---

[1]) Пол. Собр. Зак. № 44327.

[2]) 3-е Пол. Собр. Зак. № 224.

[3]) Такъ какъ Положеніе 1866 года во многихъ отношеніяхъ лежитъ въ основаніи нынѣ дѣйствующей организаціи мѣстныхъ установленій въ привислянскихъ губерніяхъ, то подробное изложеніе установленій по этому положенію см. ниже въ отдѣлѣ о мѣстныхъ установленіяхъ Царства Польскаго.

ныхъ слѣдователей, имѣющихъ высшее юридическое образованіе; введенъ былъ институтъ присяжныхъ засѣдателей, выбираемыхъ изъ всѣхъ сословій; такимъ образомъ, самому обществу въ лицѣ его представителей было предоставлено государствомъ право произносить свой приговоръ о порочныхъ и преступныхъ своихъ членахъ; введенъ кассаціонный порядокъ судопроизводства. Таковы были новыя начала, которыхъ должны были держаться судебныя установленія и которыя далеко оставили за собою начала прежняго судопроизводства. Что касается самыхъ установленій, то одни изъ нихъ были организованы на единоличномъ началѣ, какъ мировыя установленія—участковые и почетные мировые судьи; другія на коллегіальномъ, какъ съѣзды мировыхъ судей, окружные суды и судебныя палаты. Въ связи съ судебною реформой, была облагорожена и система наказаній путемъ отмѣны наказаній тѣлесныхъ, какъ несоотвѣтствующихъ человѣческому достоинству.

Въ сферѣ народнаго образованія были введены улучшенія въ духѣ все той же гуманности и самодѣятельности общества; въ 1863 году введенъ новый университетскій уставъ, въ 1865 видоизмѣнены законы о печати; въ 1871 году произведена гимназическая реформа; въ 1872 г. изданъ уставъ реальныхъ училищъ.

Все вышеизложенное показываетъ, что царствованіе императора Александра II было можно сказать, непрерывнымъ тріумфальнымъ шествіемъ на встрѣчу самодѣятельности общества въ сферѣ мѣстнаго управленія и въ то же время было періодомъ распространенія въ области управленія вообще началъ гуманности, справедливости и цѣлесообразности. Но всего вышеизложеннаго недостаточно для всесторонняго и точнаго уразумѣнія и опредѣленія цѣнности всей реформаторской дѣятельности императора Александра II въ области мѣстнаго управленія. Созданныя имъ установленія и проведенныя въ жизнь начала управленія живутъ и до настоящаго времени, такъ что изложеніе современнаго состоянія мѣстнаго управленія и указанія на произведенныя уже впослѣдствіи модификаціи еще болѣе уяснитъ намъ значеніе этого царствованія для мѣстныхъ установленій.

Въ заключеніе этого историческаго очерка развитія мѣстныхъ установленій не лишне будетъ, избѣгая уже всякихъ частностей и подробностей, указать на послѣдовательный ходъ

этого развитія, т. е. сопоставить между собою основныя начала управленія и организаціи мѣстныхъ установленій въ каждый изъ разсмотрѣнныхъ періодовъ.

Періодъ до-московскій. Сліяніе высшаго и мѣстнаго управленія благодаря непосредственной дѣятельности князей;—княжескіе объѣзды.

Первые мѣстные органы—мужи, намѣстники и проч. Частно-владѣльческія воззрѣнія на управленіе; сліяніе въ однихъ и тѣхъ же рукахъ всѣхъ, правда немногочисленныхъ и несложныхъ, функцій мѣстнаго управленія; отсутствіе инстанцій; отсутствіе денежнаго вознагражденія; на ряду съ правительственными органами—земскіе мѣстные органы, какъ остатокъ отъ временъ доисторическихъ и какъ противовѣсъ несовершенству приказныхъ органовъ. Частная юрисдикція и администрація на основаніи жалованныхъ грамотъ.

Періодъ Московскій. Первая половина. Организація мѣстнаго управленія подъ вліяніемъ объединительной политики. Преобладаніе земскаго элемента въ управленіи въ виду отсутствія единства административной организаціи и несовершенства приказныхъ органовъ. *Вторая половина.* Постепенное упроченіе приказной администраціи; объединеніе и концентрированіе мѣстной власти; благодаря этому постепенное умаленіе земскаго начала. Расширеніе функцій внутренняго управленія.

Петровскій періодъ. Усиленіе мѣстной власти и уничтоженіе участія земскаго элемента въ управленіи. Стремленіе провести въ управленіе идею государственности въ противоположность частно-владѣльческимъ вглядамъ; развитіе функціи контроля; дальнѣйшее развитіе единства административной дѣятельности; организація установленій въ собственномъ смыслѣ слова въ противоположность единоличнымъ должностямъ; коллегіальное начало. Принципъ выслуги, т. е. личной дѣятельности постепенно устраняетъ начало происхожденія и родовитости; возникновеніе спеціальной администраціи; начало отдѣленія судебныхъ установленій отъ административныхъ.

Царствованіе Екатерины II. Первые зачатки новаго мѣстнаго самоуправленія, проникнутые сословнымъ характеромъ; признаніе въ принципѣ необходимости децентрализаціи управленія; дальнѣйшая спеціализація администраціи, возникновеніе спеціальныхъ органовъ внутренняго управленія; стрем-

леніе примирить авторитетъ власти, выражающійся въ существованіи единоличныхъ мѣстныхъ начальниковъ, съ принципомъ пользы, т. е. наиболѣе цѣлесообразнаго удовлетворенія мѣстныхъ общественныхъ потребностей, выражающимся въ организаціи коллегіальныхъ или бюрократическихъ мѣстныхъ установленій.

Періодъ со смерти Екатерины II до вступленія на престолъ Императора Александра II. Успѣшное примиреніе начала авторитета власти съ началомъ пользы путемъ болѣе точнаго опредѣленія предметовъ вѣдомства. Подготовленіе самоуправленія на общесословныхъ началахъ путемъ комбинированія земскихъ элементовъ въ составѣ правительственныхъ органовъ и признанія территоріальнаго начала въ замѣну сословнаго. Первые зачатки крестьянскаго самоуправленія.

Царствованіе Императора Александра II. Сліяніе земскихъ элементовъ и образованіе земства; земское самоуправленіе и децентрализація управленія. Усиленіе общественной самодѣятельности въ области сословнаго самоуправленія. Привлеченіе земскихъ элементовъ въ составъ правительственныхъ органовъ, какъ результатъ усилившагося довѣрія къ общественнымъ силамъ. Новыя формы самостоятельности общества въ области судопроизводства. Усиленная дифференціація управленія. Развитіе децентрализованной администраціи окраинъ.

§ 10. Основныя черты въ исторіи развитія мѣстныхъ установленій въ главнѣйшихъ западно-европейскихъ государствахъ.

Вышеизложенныя основныя черты въ исторіи развитія мѣстныхъ установленій въ Россіи не представляютъ собою чего либо исключительнаго и присущаго только нашему государственному строю; государственная жизнь всѣхъ европейскихъ народовъ слагалась въ общемъ при однихъ и тѣхъ же условіяхъ, переживала одни и тѣ же политическія формы, въ слѣдствіе чего и процессъ развитія мѣстныхъ установленій всюду характеризуется одними и тѣми же основными чертами; эти черты легко замѣтить всякому, кто съумѣетъ непотеряться въ массѣ явленій второстепеннаго свойства, представляющихъ въ каждомъ государствѣ свои особенности.

Въ эпоху до образованія въ западной Европѣ абсолютнаго государства, соотвѣтствующую, слѣдовательно, нашему

до московскому періоду, мѣстныя установленія въ общемъ характеризуются господствомъ частнаго начала въ управленіи въ противоположность публичному. Крайнее дробленіе политической, а вмѣстѣ съ тѣмъ, слѣдовательно, и административной власти, выразившееся въ Россіи въ системѣ удѣловъ, здѣсь, въ западной Европѣ, выразилось въ системѣ феодальной и при томъ въ гораздо болѣе сильной степени, нежели въ Россіи. Такъ, во Франціи, Германіи и Австріи вся государственная область въ эпоху, предшествовавшую развитію абсолютизма, была раздѣлена на множество самостоятельныхъ владѣній, принадлежавшихъ отчасти королю, отчасти дворянству-рыцарству, духовенству и городамъ. Въ каждомъ изъ такихъ самостоятельныхъ владѣній все управленіе и судъ принадлежали землевладѣльцу феодалу, который и осуществлялъ свои права при помощи назначавшихся имъ самимъ должностныхъ лицъ. Во Франціи такими должностными лицами были: прево, бальи и сенешалы, въ рукахъ которыхъ находилось общее управленіе, финансовая и судебная часть; въ Германіи такими должностными лицами являлись графы и центенаріи, сосредоточивавшіе въ своихъ рукахъ патримоніальный судъ и управленіе; въ Англіи эта роль выполнялась также крупными землевладѣльцами; но въ виду того, что феодализмъ не пустилъ здѣсь такихъ глубокихъ корней, какъ на континентѣ Европы и въ виду, слѣдовательно, болѣе ранняго упроченія здѣсь идеи о единствѣ государственной власти, уже и въ разсматриваемую эпоху во главѣ графствъ мы находимъ шерифовъ, какъ мѣстныхъ представителей власти государственной, получившихъ огромное значеніе съ XIII вѣка. На нихъ возлагалось наблюденіе за судопроизводствомъ и сборъ податей, которыя они брали въ аренду. Такимъ образомъ, англійскіе шерифы напоминаютъ собою намѣстниковъ московскаго періода, между тѣмъ какъ бальи, сенешалы, графы и центенаріи соотвѣтствуютъ намѣстникамъ и волостелямъ удѣльнаго періода. Въ общемъ, однако, для всей Европы остается господство частнаго начала въ управленіи и сосредоточеніе всѣхъ функцій въ рукахъ однихъ и тѣхъ же лицъ. Мы видѣли, однако, что въ Россіи, на ряду съ представителями княжеской администраціи, фигурировали, въ особенности въ сферѣ судопроизводства, представители земщины, разные излюбленные люди; они участвовали не только на судѣ намѣстниковъ, но

и на судахъ частныхъ землевладѣльцевъ; то же мы наблюдаемъ и въ Англіи, которая вообще въ разсматриваемомъ отношеніи ближе подходитъ къ Россіи, нежели континентальныя западно-европейскія государства. Еще отъ англо-саксонскаго періода продолжали существовать въ Англіи суды графства и сотенъ (Shirgemote и Hundredgemote), состоявшіе изъ представителей мѣстныхъ жителей; въ городахъ существовалъ собственный судъ (court-leet), независимый отъ шерифа; онъ же вѣдалъ и управленіе. Тѣ же права имѣли города во Франціи и Германіи; но въ виду гораздо большаго развитія въ этихъ государствахъ частно-владѣльческаго начала, нежели въ Англіи и Россіи, земскіе элементы не получили здѣсь участія въ управленіи и судѣ землевладѣльцевъ, безконтрольно распоряжавшихся жившимъ на ихъ земляхъ населеніемъ.

Съ установленіемъ абсолютизма въ западно-европейскихъ государствахъ все мѣстное управленіе сосредоточивается въ рукахъ правительственныхъ чиновниковъ. Такъ, во Франціи уже съ XVI стол. возникла должность коммиссаровъ (commissaires départis), объѣзжавшихъ провинціи въ видахъ надзора за всѣми отраслями управленія; но уже съ начала XVI столѣтія во главѣ провинцій становятся также всесильные интенданты (intendants de justice, police et des finances), съ обширными полномочіями и служившіе главною опорою для абсолютной монархіи. Помощники интендантовъ (subdélégués) назначались самими интендантами и находились въ ихъ безусловномъ повиновеніи.

Въ германскихъ государствахъ, въ особенности въ Бранденбургъ-прусскомъ, также къ XVII вѣку развиваются соотвѣтствующія должности, подъ именемъ инспекторовъ и коммиссаровъ. Будучи первоначально военными и финансовыми чиновниками, коммиссары уже вскорѣ сосредоточили въ своихъ рукахъ все мѣстное управленіе.

Сравнивая французскихъ интендатовъ и прусскихъ коммиссаровъ съ русскими воеводами и губернаторами XVII в., мы находимъ между ними много общаго, какъ по времени существованія этихъ должностей, такъ и по ихъ характеру и значенію. Всѣ они являются органами абсолютной государственной власти въ мѣстности, сконцентрировавшими въ своихъ рукахъ всѣ функціи управленія, представителями, слѣдовательно, идеи государственнаго единства и авторитета въ административной сферѣ.

Что касается Англіи, то здѣсь абсолютная государственная власть хотя также существовала и приблизительно въ то же время, какъ и на континентѣ Европы, но она не пустила здѣсь глубокихъ корней, такъ какъ и самая почва для ея развитія не была благопріятна. Вотъ почему мы здѣсь не видимъ и въ области мѣстнаго управленія такихъ должностей, какими характеризуется это управленіе въ другихъ государствахъ, въ соотвѣтствующіе періоды. Правда, и въ Англіи со времени Генриха VIII учреждается должность королевскихъ лейтенантовъ, но значеніе ихъ не пошло далѣе завѣдыванія военнымъ дѣломъ. Общая же администрація, полиція и судъ сосредоточиваются въ рукахъ мировыхъ судей, дѣйствовавшихъ отчасти единолично, отчасти при участіи выборныхъ отъ мѣстнаго населенія. Патримоніальная юрисдикція постепенно вымираетъ. Въ то же время развивается организація управленія приходовъ [1]). Такъ какъ мировые судьи были мѣстными жителями, владѣвшими недвижимою собственностью и отправлявшими свои обязанности безвозмездно, въ качествѣ почетной службы, руководствуясь началами обычнаго права и функціонируя во многихъ случаяхъ при участіи присяжныхъ, то весь этотъ институтъ съ нѣкоторымъ основаніемъ можетъ быть относимъ къ области самоуправленія. Такимъ образомъ, особенность въ исторіи развитія мѣстныхъ установленій въ Англіи заключается въ томъ, что здѣсь, даже въ эпоху абсолютизма, мѣстные органы управленія являются въ весьма значительной степени органами самоуправленія.

Напротивъ, участіе земскаго элемента въ мѣстномъ управленіи въ разсматриваемую эпоху въ континентальныхъ государствахъ сводится постепенно къ minimum'у.

Такъ, во Франціи существовали мѣстныя собранія подъ именемъ провинціальныхъ чиновъ, возникшія еще въ эпоху феодализма и состоявшія изъ нотаблей трехъ сословій. Съ половины XIV вѣка они превращаются въ болѣе или менѣе постоянныя учрежденія; съ XVI вѣка начинается ихъ постепенный упадокъ и только нѣкоторыя изъ нихъ сохранились

---

[1]) *R. Gneist.* Das englische Verwaltungsrecht. B. I. изд. 1883 г. S. 48. flg. *G. Meier.* Die Behörden-Organisation der Verwaltung des Innern. Переводъ П. Шеймина. стр. 8 и слѣд.

до конца XVIII вѣка. Впрочемъ, положеніе различныхъ провинцій Франціи въ отношеніи участія ихъ мѣстнаго населенія въ управленіи, было неодинаковымъ; надо, именно, различать три разряда провинцій: pays d'Etats, pays d'élection и pays d'imposition; провинціальныя собранія въ разсматриваемую эпоху существовали только въ первыхъ, состоя изъ представителей духовенства, дворянства и третьяго сословія, такъ что организація была чисто сословною. Эти собранія пользовались весьма существенными правами, куда относилось, напримѣръ, право соглашаться или несоглашаться на взиманіе налоговъ и правомъ ихъ распредѣленія, а равно вотированіе субсидій для королевской власти; собранія вѣдали и многіе другіе предметы, относившіеся, главнымъ образомъ, къ области внутренняго управленія. Помимо собраній функціонировали и многіе другіе выборные чиновники: секретари, прокуроры-синдики, инженеры, инспекторы конскихъ заводовъ, казначеи и друг. На ряду съ ними дѣйствовали правительственные чиновники, между которыми наибольшее вліяніе принадлежало интендантамъ; власть послѣднихъ въ pays d'Etats была, впрочемъ, ограничена—имъ принадлежали: контроль за администраціею вообще, власть полицейская и наблюденіе за исполненіемъ королевскихъ ордонансовъ. По мѣрѣ, однако, усиленія абсолютной королевской власти, значеніе провинціальныхъ собраній падаетъ, что и начинается уже въ XVI вѣкѣ. Со времени Ришелье провинціальные штаты собираются только по королевскимъ ордонансамъ и важнѣйшія ихъ постановленія должны были утверждаться правительственными органами; во многихъ провинціяхъ вовсе не существовало провинціальныхъ собраній, такъ что къ царствованію Людовика XIV было не болѣе восьми провинцій, имѣвшихъ свои провинціальныя собранія [1].

Въ Пруссіи, по уничтоженіи политической самостоятельности феодаловъ, государство оставило за ними многочисленныя привиллегіи и между прочимъ, привиллегіи и въ сферѣ мѣстнаго управленія; если здѣсь и существовали мѣстныя со-

[1]) *Le viconte de Luçay.* Les assemblées provinciales sous Louis XVI. Paris. 1871. p. 1 et suiv. p. 112; 122; 130—140; *M. E. M. Flayelle.* Conseils généraux de département. 1884. p. 10—12. *H. de Ferron.* Institutions municipales et provinciales comparées. 1884. p. 12—14.

бранія, то они состояли исключительно изъ крупныхъ землевладѣльцевъ—Rittergutsbesitzer'овъ; городское и крестьянское населеніе не имѣло въ нихъ своихъ представителей. Въ Kreiskomitat'ахъ встрѣчались, правда, иногда и жители городовъ, но это были всегда землевладѣльцы дворяне, участвовавшіе въ управленіи округомъ не какъ представители городовъ, но по собственному праву, какъ владѣльцы родовыхъ имѣній [1]). Съ усиленіемъ абсолютной королевской власти въ Пруссіи, значеніе этихъ учрежденій ослабѣваетъ, хотя все же не до такой степени, какъ во Франціи.

Такимъ образомъ, и со стороны участія земскаго элемента въ упраленіи, мы наблюдаемъ совершенно однородныя явленія въ Россіи и западно-европейскихъ государствахъ. Съ усиленіемъ абсолютной власти это участіе все болѣе и болѣе ослабѣваетъ, при чемъ къ XVIII вѣку почти совершенно исчезаетъ. Разница между Россіей и западно-европейскими государствами заключается, однако, въ томъ, что у насъ участіе земскаго начала въ управленіи проявлялось болѣе въ видѣ отдѣльныхъ выборныхъ должностей, между тѣмъ какъ въ Западной Европѣ болѣе въ формѣ собраній, въ которыхъ наибольшее значеніе и вліяніе принадлежало крупнымъ землевладѣльцамъ; вмѣстѣ съ тѣмъ, самостоятельность земскихъ элементовъ въ управленіи никогда не достигала въ Россіи до такихъ размѣровъ, до какихъ она доходила иногда въ западно-европейскихъ государствахъ. Разница эта имѣетъ, конечно, свое глубокое основаніе, заключавшееся въ неодинаковости политическаго положенія сословій, въ особенности землевладѣльческаго—дворянскаго; въ Западной Европѣ послѣднее было болѣе самостоятельнымъ и сильнымъ, нежели въ Россіи.

Сходство въ развитіи мѣстныхъ установленій между Россіей и западно-европейскими государствами обнаруживается, въ разсматриваемый нами періодъ времени, и въ другихъ отношеніяхъ. Усиленіе мѣстной правительственной власти, стремленіе провести въ управленіе идею государственности въ противоположность частно-владѣльческимъ воззрѣніямъ, развитіе большаго единства мѣстной администраціи, специализа-

---

[1]) *Lette.* Zur Reform der Kreisordnung und ländlichen Polizeiverfassung. 1868. SS. 6. flg.

ція мѣстныхъ установленій, большая стройность въ организаціи этихъ установленій, развитіе ихъ коллегіальности—все это составляетъ характеристику постепеннаго роста мѣстнаго управленія какъ въ Россіи, такъ и въ остальной Европѣ до конца XVIII и начала XIX вѣка.

Новая эра въ исторіи мѣстныхъ установленій наступаетъ всюду именно въ концѣ XVIII и началѣ XIX столѣтія. Такъ, въ Англіи аристократическій характеръ мѣстнаго управленія несмотря на многія его преимущества, обнаруживаетъ тенденцію сдѣлаться болѣе демократическимъ, въ смыслѣ вступленія въ область мѣстнаго управленія, помимо представителей родоваго начала, представителей также и ценза экономическаго и интеллектуальнаго; переводя на нашъ языкъ, англійское самоуправленіе стремится сдѣлаться болѣе всесословнымъ; отсюда возникновеніе выборныхъ совѣтовъ и управъ; такимъ образомъ, англійское самоуправленіе съ начала XIX вѣка приближается къ тѣмъ его формамъ, которыя съ давнихъ поръ характеризовали самоуправленіе другихъ европейскихъ государствъ, за исключеніемъ, разумѣется, начала всесословности, которое не только въ Англіи, но и во всѣхъ другихъ государствахъ мало по малу занимаетъ выдающееся положеніе лишь съ XIX вѣка. Характерною чертой англійскаго мѣстнаго управленія является то, что оно почти исключительно самоуправленіе; старинныя должности шерифа, коронера, лорда-лейтенанта хотя и существуютъ до настоящаго времени, хотя и выполняютъ свои функціи по уполномочію короны, но большаго значенія не имѣютъ; помимо того, даже и эти должности не исключительно правительственныя, даже и они до извѣстной степени являются должностями самоуправленія, потому что всѣ они не оплачиваются, всѣ они должности почетныя, выполняемые богатыми землевладѣльцами или вообще владѣльцами крупной недвижимой собственности.

На континентѣ Европы самоуправленіе не успѣло, напротивъ, замѣнить правительственнаго управленія и послѣднее даже усилилось, принявши въ то же время болѣе совершенныя формы.

Такъ, во Франціи, въ видахъ установленія большаго единства мѣстнаго управленія, образуется новое дѣленіе страны на департаменты, округи, кантоны и общины, въ которыхъ, за исключеніемъ кантоновъ, были установлены выборныя со-

бранія или совѣты; послѣдніе, въ противоположность прежнимъ провинціальнымъ чинамъ, начинаютъ характеризоваться всесословностью и равноправностью ихъ членовъ. Но эти совѣты являются лишь основою новаго самоуправленія Франціи, такъ какъ на первыхъ порахъ и довольно долгое время не пользуются никакой самостоятельностью. Мѣстная правительственная администрація усиливается въ лицѣ префектовъ и и супрефектовъ, сосредоточившихъ въ своихъ рукахъ всѣ функціи мѣстнаго управленія; префекты—въ департаментахъ, супрефекты—въ округахъ (arrondissements). Нѣкоторое время члены совѣтовъ назначались правительствомъ и только съ 30-хъ годовъ настояшаго столѣтія возобновляется выборная система, а съ 1848 она покоится на всеобщей подачѣ голосовъ. Однако, самостоятельность генеральныхъ и окружныхъ совѣтовъ остается призрачною до 70-хъ годовъ настоящаго столѣтія, когда послѣдовало новое преобразованіе мѣстной администраціи въ духѣ сравнительно большей свободы и децентрализаціи управленія. Такъ, по закону 10 августа 1871 года, нѣкоторыя постановленія генеральныхъ совѣтовъ вовсе были изъяты отъ контроля исполнительной власти; другія могли быть признаны ничтожными со стороны исполнительной власти только въ случаяхъ превышенія генеральными совѣтами власти или въ случаяхъ нарушенія закона и правительственныхъ распоряженій. Постановленія же, подлежавшія правительственному утвержденію, были сравнительно немногочисленны. Но важнѣйшимъ нововведеніямъ закона 10 августа 1871 года было установленіе „департаментской коммиссіи“, явившейся не только исполнительнымъ органомъ въ области департаментскаго самоуправленія, но и учрежденіемъ контролирующимъ и руководящимъ префекта въ промежутки между сессіями генеральнаго совѣта [1]). Такимъ образомъ, власть префекта была ограничена; со времени установленія III-й республики онъ пересталъ напоминать интендантовъ стараго режима. Въ видахъ вспомоществованія ему и подачи мнѣній по разнымъ вопросамъ мѣстнаго управленія и, между прочимъ, въ качествѣ органа административной юстиціи, при префектѣ образованъ былъ совѣтъ префектуры съ совѣщательнымъ голосомъ.

---

[1]) *Simonet.* Traité élémentaire de droit public. 1885. p. 312—347.

Тѣ же явленія, то же стремленіе къ расширенію и улучшенію самоуправленія въ смыслѣ присвоенія его органамъ такого же авторитета и значенія, какимъ пользовались мѣстные правительственные органы, мы наблюдаемъ въ германскихъ государствахъ, въ особенности въ Пруссіи. Коренная реформа мѣстнаго управленія начинается здѣсь съ 1815 года, хотя окончательное проведеніе ея въ жизнь затянулось до 1872 года, въ силу, главнымъ образомъ той борьбы какую привелось имѣть правительству съ крупными землевладѣльцами Rittergutsbesitzer'ами, крѣпко державшимися за свои сословныя привиллегіи.

Результатомъ закона 1872 г. явилась новая организація уѣздныхъ собраній (Kreistag), характеризующаяся участіемъ въ нихъ представителей землевладѣнія, городскихъ общинъ и крестьянскаго сословія; преобладающее значеніе класса крупныхъ помѣщиковъ было значительно ослаблено. Въ качествѣ исполнительнаго органа самоуправленія въ уѣздахъ были установлены уѣздныя управы—Kreisausschusse, состоявшія изъ выборныхъ лицъ подъ предсѣдательствомъ ландрата. Эти управы представляются замѣчательными въ томъ отношеніи, что они въ одно и то же время и органы самоуправленія и органы общегосударственнаго управленія; на нихъ же была возложена и административная юстиція въ низшей инстанціи. Такимъ путемъ органамъ уѣзднаго самоуправленія былъ приданъ авторитетъ правительственныхъ учрежденій. Но сочетаніе самоуправленія съ управленіемъ правительственнымъ не пошло далѣе уѣздовъ. Округи (Bezirke), являющіеся административными районами, заключающими въ себѣ нѣсколько уѣздовъ, не получили вовсе общественнаго характера; управленіе здѣсь было сосредоточено въ правленіяхъ и окружныхъ комитетахъ какъ чисто правительственныхъ учрежденіяхъ; впрочемъ, въ комитетахъ должны участвовать и представители отъ земства, но это не измѣняетъ ихъ правительственнаго характера; на нихъ былъ возложенъ административный судъ во второй инстанціи. Что касается правленій (Regierungen), то въ нихъ было сосредоточено все управленіе округами.

Наконецъ, наиболѣе крупными административными районами явились провинціи—эти ранѣе самостоятельные политическіе организмы. Въ нихъ мы наблюдаемъ какъ правительственные, такъ и общественные органы. Первыми служатъ—

оберъ-президенты и провинціальные совѣты; послѣдними—провинціальныя собранія (Provinziallandtag), провинціальные комитеты и земскіе директора (Landesdirector). Такимъ образомъ, въ провинціяхъ Пруссіи (хотя и не во всѣхъ) земское самоуправленіе существуетъ на ряду съ правительственнымъ управленіемъ и пользуется значительною самостоятельностью въ отношеніи, главнымъ образомъ, вопросовъ хозяйственныхъ [1]).

Съ 1867 гола и въ Австріи функціонируютъ мѣстные органы, какъ правительственные, такъ и земскіе, аналогичные съ прусскими.

Мѣстное управленіе съ конца прошлаго и начала нынѣшняго вѣка характеризуется, такимъ образомъ, всюду наиболѣе сильнымъ развитіемъ самоуправленія, при чемъ въ Англіи оно замѣняетъ собою правительственное управленіе, во Франціи, Австріи и Россіи существуетъ на ряду съ правительственнымъ, наконецъ, въ Пруссіи, по крайней мѣрѣ во многихъ провинціяхъ, оно находится въ особомъ сочетаніи съ правительственнымъ управленіемъ. Отдѣленіе юстиціи отъ администраціи всюду, за исключеніемъ Англіи, сдѣлало значительный успѣхъ; въ германскихъ государствахъ развились особые административные суды съ общественно-правительственнымъ характеромъ. Спеціализація мѣстныхъ учрежденій достигла огромныхъ размѣровъ, не порождая, однако, административнаго хаоса, въ виду установившейся государственной классификаціи учрежденій по министерскимъ вѣдомствамъ.

---

[1]) *Leite.* Zur reform der Kreisordnung. 1868. SS. 6—20. *Meier.* E. Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg. 1881. S. 98—101; и др. *Friedenthal.* Uber die Grundgedanken der Kreisordnung. *G Meyer.* Die Behördenorganisation der Verwaltung. Переводъ Шеймина.

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Современная организація мѣстныхъ правительственныхъ установленій.

Глава первая.

Установленія губернскія.

§ 11. Начальники губерній.

Генералъ-губернаторы.

Подъ именемъ начальниковъ губерній не слѣдуетъ разумѣть только губернаторовъ, но подъ эту же рубрику подходятъ главные начальники или генералъ-губернаторы, военные губернаторы и градоначальники. Существованіе такихъ должностей объясняется разнообразіемъ административнаго дѣленія русскаго государства и необходимостью отступать отъ общихъ началъ управленія.

Генералъ-губернаторская должность была учреждена, какъ мы видѣли, при императрицѣ Екатеринѣ II, при чемъ послѣдняя имѣла въ виду сдѣлать эту должность, на ряду съ губернаторскою, общею и повсемѣстною.

Хотя дѣйствительно намѣреніе императрицы было въ значительной степени осуществлено, но уже въ 1837 году послѣдовало, какъ мы видѣли, упраздненіе этой должности и центръ тяжести губернскаго управленія былъ перенесенъ на губернатора. Однако же, совсѣмъ обойтись безъ этой должности было

трудно, почему мы находимъ и въ настоящее время, по преимуществу на восточныхъ и западныхъ окраинахъ русскаго государства, генералъ-губернаторства. Какъ ранѣе, такъ и теперь, характеристическою чертой генералъ-губернаторскаго управленія является весьма значительная степень децентрализаціи этого управленія, дающая генералъ-губернаторамъ возможность функціонировать не только на основаніи изданныхъ законоположеній, но и по собственнымъ ихъ соображеніямъ, руководствуясь лишь видами правительства и интересами ввѣреннаго имъ края.

Двоякаго рода причины заставляютъ правительство держаться въ отдѣльныхъ случаяхъ этой системы управленія—административныя и политическія, а иногда тѣ и другія вмѣстѣ. По причинамъ административнымъ существуютъ генералъ-губернаторства въ Азіятской Россіи, представляющей огромныя пространства, населенныя малокультурными и часто полудикими народностями, управлять которыми на общемъ основаніи пока представляется невозможнымъ; напротивъ, на западныхъ окраинахъ въ основаніи генералъ-губернаторской должности лежатъ скорѣе соображенія политическаго свойства; по степени культуры живущаго здѣсь населенія и по прочимъ условіямъ мѣстной жизни здѣсь могло бы существовать управленіе на общихъ основаніяхъ, но особыя и исключительныя условія заставляютъ имѣть и здѣсь болѣе сконцентрированную и сильную власть. Такъ Варшавское, Кіевское, Виленское и даже Московское генералъ-губернаторства существуютъ болѣе по основаніямъ политическаго свойства, между тѣмъ какъ Иркутское, Приамурское, Степное, и Туркестанское болѣе по основаніямъ административнымъ. Конечно въ самомъ законѣ подобнаго раздѣленія генералъ-губернаторствъ не заключается, но оно вытекаетъ изъ фактовъ дѣйствительной жизни. Чтобы охарактеризовать должность генералъ-губернаторовъ, слѣдуетъ остановиться на способѣ ихъ назначенія, на ихъ компетенціи и на отношеніяхъ ихъ къ Верховной Власти, высшимъ и низшимъ учрежденіямъ.

Генералъ-губернаторы назначаются Верховною Властью изъ лицъ заслужившихъ особенное личное довѣріе Императора [1]), и такой способъ назначенія объясняется, конечно, тѣмъ,

---

[1]) Сводъ Зак. 1892. т. II, ст. 204.

что генералъ-губернаторамъ присваивается чрезвычайная власть, что они должны дѣйствовать, большею частью, въ отдаленныхъ отъ центра управленія окраинахъ государства, что имъ ввѣряется управленіе такими мѣстностями, въ отношеніи которыхъ законодательство отличается еще существенными пробѣлами и гдѣ, слѣдовательно, жизнь мѣстнаго населенія регулируется болѣе распоряженіями административной власти, нежели законами. Помимо всего этого, генералъ-губернаторы въ своей дѣятельности должны сообразоваться съ видами и взглядами Верховной Власти въ отношеніи управляемыхъ ими мѣстностей, т. е. помимо осущевстленія тѣхъ или другихъ задачъ административныхъ, должны держаться еще опредѣленной правительственной политики[1]). Вотъ причины, по которымъ законъ требуетъ личнаго довѣрія Императора въ отношеніи назначаемыхъ имъ генералъ-губернаторовъ и вотъ почему, въ случаѣ болѣзни или долговременной отлучки ихъ, исправленіе ихъ должности возлагается на кого либо также не иначе, какъ по личному усмотрѣнію носителя верховной власти или же, если бы такого назначенія не состоялось, самое генералъ-губернаторство временно какъ бы перестаетъ существовать и всѣ входящія въ сотавъ его губерніи управляются непосредственно губернаторами[2]). Это правило не касается, однако, Туркестанскаго Края, гдѣ за смертью или за болѣзнью генералъ-губернатора, должность его исправляется старшимъ по службѣ мѣстнымъ военнымъ губернаторомъ [3]).

Указываемая закономъ компетенція генералъ-губернаторовъ по предметамъ вѣдомства представляется весьма неопредѣленною, что, конечно, объясняется тѣмъ, что активными администраторами и здѣсь выступаютъ губернаторы, на долю же генералъ-губернаторовъ выпадаетъ общее руководительство согласно требованіямъ правительственной политики. Вотъ почему, опредѣляя компетенцію генералъ-губернаторовъ, законъ или даетъ самыя общія указанія, часто носящія характеръ нравственныхъ нормъ, или обращаетъ вниманіе этихъ лицъ на исключительные случаи, или же, наконецъ, спе-

---

[1]) Ibid. ст. 210.
[2]) Ibid. ст. 205—206.
[3]) Полож. объ управ. Туркест. Края. ст. 11.

ціально указываетъ имъ на предметы, въ отношеніи которыхъ требуется опредѣленная политика. Такъ, ст. 208 говорящая, что генералъ-губернаторы являются блюстителями неприкосновенности верховныхъ правъ самодержавія, пользы государства и точнаго исполненія законовъ и правительственныхъ распоряженій по всѣмъ частямъ управленія во ввѣренномъ имъ краѣ, носитъ именно слишкомъ общій характеръ, ничѣмъ не отличающій ихъ отъ другихъ начальниковъ административныхъ районовъ, имѣющихъ всегда и прежде всего тѣ же самыя обязанности; то же самое слѣдуетъ сказать о ст. 210, говорящей о постоянномъ и тщательнмъ попеченіи о благѣ жителей, о предупрежденіи генералъ-губернаторами всего противнаго безопасности и общей пользѣ. Очевидно для всякаго, что во всѣхъ этихъ отношеніяхъ на генералъ-губернаторахъ не можетъ лежать ничего иного, кромѣ общаго руководительства и контроля.

Желая ближе и точнѣе выяснить административную роль генералъ-губернаторовъ, законъ указываетъ лишь на разнаго рода чрезвычайныя народныя бѣдствія, необыкновенную смертность отъ эпидемическихъ болѣзней, чрезвычайно неблагопріятные виды на урожай[1]) и проч. во всѣхъ подобнаго рода случаевъ генералъ-губернаторы должны всѣми ввѣренными имъ средствами стремиться къ устраненію возникшихъ затрудненій или неурядицъ, Стремленіе законодателя опредѣлить компетенцію генералъ-губернаторовъ въ отношеніи нормальнаго теченія тѣхъ или другихъ отраслей мѣстной жизни также не идетъ дальше общихъ указаній, или же на нихъ возлагаются часто непосильныя обязанности; такъ, въ отношеніи земледѣлія „генералъ-губернаторъ пользуется всякимъ случаемъ для указанія истинныхъ и прямыхъ способовъ къ развитію и улучшенію сельскаго хозяйства во всѣхъ его многоразличныхъ и разнообразныхъ отрасляхъ, покровительствуя, поощряя и ободряя всѣ полезныя въ томъ отношеніи предпріятія“ [2]); но въ чемъ заключаются истинные и прямые способы улучшенія сельскаго хозяйства и въ особенности земледѣлія, законодатель умалчиваетъ, полагаясь въ этомъ случаѣ, очевидно, на самихъ генералъ-губернаторовъ;

[1]) Ibid. ст. 218, 219—223.
[2]) Ibid. ст. 226—227.

въ отношеніи обработывающей промышленности законъ требуетъ отъ генералъ-губернаторовъ еще большаго направленія и регулированія этой промышленности соотвѣственно дѣйствительнымъ нуждамъ и потребностямъ, какъ производителей, такъ и потребителей. Конечно, крайне затруднительно и нерѣдко прямо невозможно регулировать хозяйственную жизнь, народа, слѣдующую своимъ особымъ экономическимъ законамъ. Категоричность этого требованія закона смягчается отчасти тѣмъ соображеніемъ, что генералъ-губернаторамъ, по крайней мѣрѣ въ восточныхъ окраинахъ государства, приходится имѣть дѣло почти съ первобытными условіями хозяйственной жизни, при которыхъ административное воздѣйствіе и регулированіе дѣйствительно можетъ имѣть свое приложеніе, только что и здѣсь требуется большая осторожность въ предпринятіи мѣръ, такъ какъ необходимо угадать или, лучше сказать, познать и сознать дѣйствительныя потребности мѣстной хозяйственной жизни; что же касается западныхъ окраинъ, гдѣ хозяйственная жизнь находится уже въ періодѣ весьма значительнаго развитія, то здѣсь регламентаторскія обязанности, возлагаемыя закономъ на генералъ-губернаторовъ, едвали осуществимы. Не менѣе труднымъ для этихъ должностныхъ лицъ оказывается и требованіе ст. 229, по которой они должны направлять частныя общеполезныя коммерческія предпріятія сообразно видамъ правительства. Вглядываясь глубже въ характеръ всѣхъ этихъ требованій закона, нельзя не усмотрѣть, что во всемъ этомъ имѣются въ виду не столько задачи административнаго свойства, сколько та или другая правительственная политика. Наконецъ, законъ возлагаетъ на генералъ-губернаторовъ и совсѣмъ особенныя обязанности, куда относится: наблюденіе за воспитаніемъ юношества въ духѣ чистой вѣры, доброй нравственности и въ чувствахъ преданности къ престолу и отечеству, наблюденіе, чтобы дворяне не находились во вредной праздности, но, какъ первое въ государствѣ сословіе, вели жизнь приличную ихъ происхожденію и посвящали себя службѣ государственной [1]). Особенному попе-

---

[1]) Ibid. ст. 212 и 214.

ченію генералъ-губернаторовъ ввѣряются женскія учебныя заведенія и отставные военные чины [1]); имъ вмѣняется въ обязанность преслѣдовать излишнюю роскошь, расточительность, безпутство и мотовство; они должны, наконецъ, устремлять все свое вниманіе на духъ и нравственное направленіе во всѣхъ сословіяхъ, устраняя всякій поводъ „къ ложнымъ понятіямъ, превратнымъ толкованіямъ и гибельному лжемудрствованію“ [2]). Тѣмъ большее вниманіе должно быть обращаемо генералъ-губернаторами на лицъ служащихъ и на сохраненіе между ними строгой дисциплины [3]). Большинство этихъ требованій закона весьма растяжимо, неопредѣленно и средства къ ихъ осуществленію закономъ не указаны; нѣкоторыя изъ нихъ имѣютъ даже чисто архическій характеръ; таково требованіе, чтобы дворяне посвящали себя государственной службѣ.

Третій вопросъ, подлежащій нашему разсмотрѣнію, касается отношеній генералъ-губернаторовъ къ Верховной Власти и государственнымъ установленіямъ.

По своимъ отношеніямъ къ Верховной Власти генералъ-губернаторы стоятъ не ниже министровъ. Они пользуются правомъ дѣлать представленія непосредственно на имя Верховной Власти, равно какъ непосредственно же получать Высочайшія повелѣнія; въ томъ и другомъ случаѣ на нихъ лежитъ лишь обязанность доводить о томъ до свѣдѣнія министровъ и главноуправляющихъ [4]). Послѣдніе также дѣйствуютъ чрезъ посредство генералъ-губернаторовъ, по скольку ихъ самостоятельная власть простирается на генералъ-губернаторства. Отношенія между министрами и генералъ-губернаторами нашъ законъ не выясняетъ, однако, въ точности; въ однихъ случаяхъ они стоятъ какъ бы на равнѣ съ министрами, въ другихъ— они только мѣстные органы, слѣдовательно, подчиненные министрамъ. Голосъ генералъ-губернатора относительно новыхъ мѣръ, предпринимаемыхъ въ управляемомъ имъ краѣ, или въ отношеніи изданія высшими правительственными учрежденіями распоряженій, а равно и новыхъ законовъ, имѣетъ такое же

[1]) ibid. ст. 213 и 215.
[2]) ibid. ст. 216 и 217.
[3]) ibid. ст. 232.
[4]) ibid. ст. 237—240.

значеніе, какъ и голосъ министровъ; по крайней мѣрѣ, по буквальному смыслу ст. 243 общ. губ. учрежден., *никакая новая мѣра* или особое распоряженіе, относящіеся до благоустройства, общей пользы и казеннаго интереса въ краѣ, не предпринимаются иначе, какъ по предварительномъ истребованіи соображеній и заключенія генералъ-губернатора, а при изданіи новыхъ законовъ, касающихся края, въ представленіяхъ министровъ и главноуправляющихъ всегда излагается со всею подробностью истребованное отъ генералъ-губернатора мнѣніе [1]). Но генералъ-губернаторы, кромѣ того, и сами еще пользуются правомъ издавать для мѣстныхъ жителей обязательныя постановленія, и въ дѣлѣ изданія такихъ постановленій законъ ставитъ ихъ на равнѣ съ министрами. По ст. 236 того же учрежденія, генералъ-губернаторы, пользуясь всѣми правами, предоставленными губернаторамъ по изданію обязательныхъ постановленій, имѣютъ равнымъ образомъ право *дополнять, измѣнять или отмѣнять постановленія подчиненныхъ имъ губернаторовъ*, и въ случаѣ, когда воспользуются этимъ правомъ, должны доводить о томъ до свѣдѣнія министра внутреннихъ дѣлъ. Тѣ же самыя права въ отношеніи губернаторскихъ обязательныхъ постановленій предоставлены по ст. 428 и министру внутреннихъ дѣлъ; такимъ образомъ, въ отношеніи одного и того же лица являются два равноправныхъ начальника, сфера дѣятельности и степень власти которыхъ закономъ нисколько не разграничены въ отношеніи даннаго вопроса. Измѣняя или отмѣняя губернаторскія постановленія, генералъ-губернаторы доводятъ о томъ лишь до свѣдѣнія министра внутреннихъ дѣлъ. Но какое движеніе получаетъ дѣло въ томъ случаѣ, когда распоряженія министра внутреннихъ дѣлъ и распоряженіи генералъ-губернаторовъ касательно губернаторскихъ постановленій приходятъ между собою въ коллизію? если въ отношеніи одного и того же постановленія министръ, руководствуясь соображеніями общегосударственнаго характера, высказываетъ одно требованіе, а генералъ-губернаторъ, сообразно съ мѣстными условіями и въ видахъ интересовъ мѣстнаго края, требуетъ другаго, какъ примирить эти разнорѣчивыя требованіи и что должны дѣ-

---

[1]) ibid. ст. 244.

лать въ такихъ случаяхъ губернаторы? Вотъ вопросъ, на который наше законодательство не даетъ никакихъ отвѣтовъ. О томъ, чтобы министры имѣли право отмѣнять постановленія генералъ-губернаторовъ, въ законѣ ничего не упоминается. Во избѣжаніе всегда возможныхъ коллизій, необходимо, чтобы отношенія между министрами и генералъ-губернаторами были опредѣлены нашимъ закономъ болѣе точно. По общему же смыслу закона, генералъ-губернаторы, по степени своей власти, стоятъ на ряду съ министрами, а въ нѣкоторыхъ отдѣльныхъ случаяхъ имъ предоставлены и такія права, какими министры не пользуются [1]).

Что касается отношеній генералъ-губернаторовъ къ мѣстнымъ установленіямъ ввѣреннаго имъ края, то въ общемъ положеніи о генералъ-губернаторахъ законодательство наше ограничивается самыми общими и неопредѣленными указаніями на то, что мѣстныя установленія обязаны исполнять всѣ законныя требованія главнаго начальника края, но въ специальныхъ постановленіяхъ содержатся иногда и болѣе точныя указанія. Такъ, въ учрежденіи губерній Царства Польскаго довольно точно опредѣлены отношенія генералъ-губернатора къ губернскимъ правленіямъ [2]), къ варшавскому статистическому комитету [3]), въ полож. объ управл. туркестанскаго края отношенія его къ областнымъ правленіямъ, въ особенности по управленію государственными имуществами [4]), къ судебнымъ установленіямъ [5]), къ финансовымъ [6]) и проч., въ сибирскомъ учрежденіи отношенія иркутскаго генералъ-губернатора къ установленіямъ почтовымъ, учебнымъ, установленіямъ крестьянскаго управленія и проч. [7]). Какъ бы то ни было, должность генералъ-губернатора сообщаетъ управленію того края, во главѣ котораго онъ поставленъ, въ зна-

---

[1]) См. ниже о приамурскомъ и туркестанскомъ генералъ-губернаторахъ.

[2]) Ст. 6.

[3]) Правила объ устройствѣ статистической части въ губерніяхъ Царства Польскаго. Прилож. къ ст. 2 учрежд. губ. Цар. Пол.

[4]) Полож. объ упр. Туркестан. Края. ст. 34 и слѣд.

[5]) ibid. ст. 133 и др.

[6]) ibid. ст. 285 и проч.

[7]) Сиб. Учр. ст. 8—12.

чительной степени характеръ управленія провинціальнаго, въ противоположность реальному, и кромѣ того, дѣлаетъ его, опять же въ весьма значительной степени, децентрализованнымъ.

Другой, не менѣе выдающійся, типъ должности начальниковъ губерній представляютъ *градоначальники.*

Нѣкоторые города, благодаря своему особому положенію и значенію, въ особенности въ отношеніи морскомъ и торговомъ, выдѣляются изъ состава губерній и подчиняются особымъ начальникамъ, которые, соотвѣтственно своему назначенію, получаютъ названіе градоначальниковъ. Должности градоначальниковъ учреждены въ С.-Петербургѣ, Одессѣ, Керчъ-Еникале и Севастополѣ. По отношенію къ тѣмъ городамъ, во главѣ которыхъ стоятъ градоначальники, они пользуются тѣми же правами, какими пользуются губернаторы въ отношеніи подвѣдомственныхъ имъ губерній. Подобно послѣднимъ, они уполномочены издавать обязательныя для города постановленія, касающіяся благочинія, порядка и безопасности. Подобно послѣднимъ, они и назначаются Верховною Властью по представленію министра внутреннихъ дѣлъ. Кромѣ завѣдыванія предметами полиціи безопасности на градоначальниковъ возлагаются и нѣкоторыя другія обязанности, правда немногія, какъ-то наблюденіе за исправностью почтовыхъ отправленій, надзоръ за консулами, управленіе статистическою частью, попеченіе о развитіи торговли и мореплаванія, надзоръ за торговыми судами и судопроизводствомъ и нѣкоторыя другія [1]). Таково устройство градоначальствъ въ Одессѣ, Севастополѣ и Керчъ-Еникалѣ; но въ С.-Петербургѣ организація градоначальства нѣсколько сложнѣе [2]). Такъ, градоначальникъ назначается здѣсь по непосредственному усмотрѣнію Верховной Власти; онъ имѣетъ помощника; при немъ образовано совѣщательное присутствіе, особое совѣщательное присутствіе по врачебно-санитарной части, врачебно-полицейскій комитетъ и многія другія полицейскія учрежденія. Кромѣ многочисленныхъ вопросовъ полиціи безопасности на петербургскаго градоначальника возложено: обсужденіе постановленій собраній столичныхъ городскихъ сословій объ исключеніи изъ ихъ среды

---

[1]) Учрежд. градоначальствъ ст. 987—1000 изд. 1892.

[2]) ibid. ст. 861 и слѣд.

порочныхъ членовъ, о высылкѣ безпаспортныхъ, дѣла о наложеніи опекъ на расточителей изъ почетныхъ гражданъ, купцовъ и мѣщанъ, вопросы о преданіи суду чиновниковъ градоначальства. За исключеніемъ вопросовъ объ исключеніи изъ обществъ порочныхъ членовъ, всѣ другіе только что упомянутые вопросы рѣшаются не одною властью градоначальника, но по большинству голосовъ въ совѣщательномъ присутствіи; вся масса прочихъ вопросовъ, хотя и можетъ быть предлагаема на обсужденіе присутствія, рѣшается собственною властью градоначальника.

Общественныя городскія учрежденія существуютъ и дѣйствуютъ въ градоначальствѣ на общихъ основаніяхъ.

Въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ начальниками являются военные губернаторы, какъ стоящіе во главѣ самостоятельныхъ административныхъ районовъ; къ такимъ мѣстностямъ относятся города Николаевъ и Кронштадтъ. Военные губернаторы этихъ городовъ назначаются обыкновенно изъ адмираловъ и носятъ званіе главныхъ командировъ порта. Отъ должности военныхъ губернаторовъ городовъ слѣдуетъ отличать военныхъ губернаторовъ областей, входящихъ въ составъ нѣкоторыхъ генералъ-губернаторствъ; наконецъ, въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ учреждена должность наказныхъ атамановъ, именно въ областяхъ казачьихъ войскъ. Въ чрезвычайныхъ случаяхъ въ качествѣ начальниковъ губерній выступаютъ главнокомандующіе; это случается обыкновенно въ военное время, когда въ отношеніи полицейскаго управленія и удовлетворенія потребностей войска, всѣ установленія мѣстностей подчиняются главнокомандующему; однако, послѣдній не долженъ вмѣшиваться въ судебное и хозяйственное управленіе [1]). Всѣ перечисленныя выше должности начальниковъ губерній представляютъ собственно исключеніе изъ общаго порядка управленія и общаго типа начальниковъ губерній, какимъ служитъ должность губернаторовъ.

§ 12 Губернаторы.

Должность губернатора была учреждена, какъ мы видѣли, еще при Петрѣ Великомъ и съ тѣхъ поръ существуетъ

[1]) ibid. ст. 23 прилож.

непрерывно до настоящаго времени. Въ теченіи этого длиннаго промежутка времени государственная и общественная жизнь сдѣлала весьма значительный прогрессъ, въ силу чего, какъ положеніе губернаторовъ въ губерніи, такъ и значеніе ихъ для мѣстнаго губернскаго управленія, представляются въ совершенно уже иномъ видѣ, нежели какъ то было во время Петра Великаго и даже въ сравнительно позднѣйшія времена. Выше мы видѣли, что при организаціи учрежденій правительство постоянно стремилось провести въ жизнь два начала — начало авторитета и начало цѣлесообразности и пользы. Оба эти начала не игнорированы и позднѣйшимъ нашимъ законодательствомъ, опредѣляющимъ характеръ и значеніе губернаторской должности. Однако, сравнивая между собою то и другое начало, по скольку они выражены въ губернаторской должности, мы необходимо должны придти къ тому заключенію, что начало авторитета и до настоящаго времени остается въ этой должности доминирующимъ. Главнѣйшее назначеніе губернатора заключается въ томъ, чтобы быть представителемъ высшей правительственной власти въ губерніи и ея непосредственнымъ начальникомъ, охранителемъ въ ней неприкосновенности верховныхъ правъ самодержавія[1]). Въ этомъ, конечно, и выражается начало авторитета. Не смотря на существованіе цѣлой массы губернскихъ и уѣздныхъ установленій, дѣйствующихъ отъ имени Верховной Власти, какъ ея органы и агенты, и долженствующихъ, слѣдовательно, строго сообразоваться съ ея велѣніями или закономи, а тѣмъ самымъ и охранять неприкосновенность правъ этой власти, въ лицѣ губернатора сосредоточивается спеціальная функція подобнаго рода охраны правъ и спеціальное представительство этой власти въ губерніи.

Вотъ почему законъ требуетъ, чтобы всѣ служащіе въ губерніи лица, даже въ служебномъ отношеніи и неподчиненныя губернатору и стоящіе выше его по классу должности или чину, оказывали ему должное уваженіе и въ случаѣ ихъ вызова или приглашенія губернаторомъ немедленно подчинялись его законнымъ требованіямъ [2]). Это постановленіе зако-

---

[1]) Сводъ Закон. т. II изд. 1892 ст. 270 и слѣд,

[2]) ibid. ст. 292. Проф. А. С. Алексѣевъ и Н. М. Коркуновъ объясняютъ право губернатора вызывать къ себѣ служащихъ лицъ цѣлью надзора за

на страдаетъ, однако, нѣкоторою неясностью, такъ какъ не вполнѣ понятно, говорится ли въ немъ о губернскихъ и уѣздныхъ должностныхъ лицахъ, или же имѣются въ виду всѣ вообще служащія лица, жительствующія въ губерніи. Надо думать, что законъ имѣетъ въ виду въ этомъ случаѣ всѣхъ служащихъ вообще, слѣдовательно даже и начальниковъ округовъ, такъ какъ среди собственно губернскихъ должностныхъ лицъ онъ и безъ того занимаетъ высшее положеніе. Но о какихъ законныхъ требованіяхъ говорится въ ст. 292, II тома Св. Зак., которымъ всѣ служащіе обязаны *немедленно* повиноваться и въ какихъ именно случаяхъ они обязаны являться на вызовъ или приглашеніе губернатора—эти вопросы законодательство наше вовсе не разрѣшаетъ, предоставляя многое въ этомъ случаѣ такту самихъ губернаторовъ. Наблюдая установленный порядокъ сношеній съ разными установленіями и должностными лицами, губернаторы должны, по словамъ закона [1]): *всемѣрно стараться*, чтобы и въ самомъ существѣ своемъ отношенія эти никогда не отклонялись отъ своей настоящей единственной цѣли: скорѣйшаго законнаго теченія и окончанія возложенныхъ на разныя установленія дѣлъ, устраненія возникающихъ въ управленіи затрудненій и охраненія благоустройства и общей пользы. Только въ нѣкоторыхъ частныхъ случаяхъ указаны законныя требованія губернатора, которымъ должны повиноваться лица, стоящія по своему служебному рангу выше его: такъ, командующій войсками округа обязанъ по требованію губернатора давать войска для содѣйствія гражданскимъ властямъ, не входя въ обсужденіе вопроса о цѣлесообразности призыва военной силы [2]). По общему же порядку сношеній губернаторы поставлены ниже командующихъ войсками и на одной линіи съ корпусными командирами [3]). Характеръ отношеній между губернаторами и

личнымъ составомъ служащихъ, но такое объясненіе не подтверждается содержаніемъ вышеприведенной ст. 292; это право обусловливается вообще интересами губернскаго управленія и положеніемъ губернатора въ качествѣ представителя государственной власти въ губерніи, на что и имѣется въ данной ст. прямое указаніе.

[1]) ibid. ст. 410,

[2]) прилож. къ ст. 316.

[3]) Прилож. къ ст. 406.

другими начальниками округовъ можетъ быть опредѣленъ также изъ порядка сношеній; такъ, съ епархіальными начальниками, губернскими предводителями дворянства, контрольными палатами, съ управляющими удѣльными округами, начальниками округовъ почтово-телеграфныхъ и путей сообщенія, съ губернскими прокурорами, а равно съ отдѣльными управленіями по частямъ: военно-морской, таможенной, горной коннозаводской, фабричной и т. д. губернаторы сносятся отношеніями [1]); слѣдовательно они не стоятъ по степени своей власти выше всѣхъ этихъ должностныхъ лицъ и учрежденій, но занимаютъ съ ними одинаковое положеніе. Начальственная власть губернаторовъ простирается только на губернскія учрежденія въ собственномъ смыслѣ этого слова, куда относятся: казенныя палаты, управленія государственныхъ имуществъ, статистическіе комитеты и очень многія другія [2]). Въ виду, однако, подчиненія казенныхъ палатъ и управленій государственныхъ имуществъ отдѣльнымъ министерствамъ— губернаторы даютъ этимъ учрежденіямъ предложенія, т. е. выступаютъ въ отношеніи ихъ въ качествѣ начальниковъ, имѣющихъ извѣстную степень власти, лишь въ тѣхъ случаяхъ, въ которыхъ, на основаніи общихъ постановленій и правилъ, они имѣютъ право и обязанность принимать участіе въ дѣлахъ, подлежащихъ разсмотрѣнію этихъ учрежденій [3]).

Въ служебномъ положеніи губернаторовъ обнаруживается, такимъ образомъ, двойственность: съ одной стороны они представители высшей правительственной власти въ губерніи, съ другой—должностныя лица вѣдомства министерства внутреннихъ дѣлъ, стоящіе на ряду со многими другими чиновниками; въ сравненіи съ нѣкоторыми, они занимаютъ даже и низшее служебное положеніе. Подобная двойственность объясняется, конечно, тѣмъ, что губернаторская должность есть должность старинная и что въ прежнее время губернаторы сосредоточивали въ своихъ рукахъ все губернское управленіе, съ теченіемъ же времени, въ особенности съ образованіемъ министерствъ и подвѣдомственныхъ имъ мѣстныхъ установленій, губернское управленіе, такъ сказать, дифференцировалось, единство его рушилось, и губернаторы мало по

---

[1]) ibid. ст. 402, 406—409.
[2]) ibid. ст. 404.
[3]) ibid. ст. 414.

малу превратились исключительно въ органы министерства внутреннихъ дѣлъ, сохранивши, въ качествѣ историческаго остатка, значеніе хозяевъ губерніи, представителей высшей правительственной власти.

Вотъ почему кругъ предметовъ вѣдомства губернаторовъ заключаетъ въ себѣ по преимуществу вопросы, подлежащіе въ высшемъ ихъ отношеніи вѣдѣнію министерства внутреннихъ дѣлъ; но даже и здѣсь, какъ мы сейчасъ увидимъ, дѣятельность губернатора простирается главнымъ образомъ на дѣла общей администраціи и полиціи, вопросы же благосостоянія мѣстнаго населенія вѣдаются другими учрежденіями, по преимуществу органами общественнаго управленія. Вообще же слѣдуетъ прежде всего замѣтить, что кругъ вопросовъ, подлежащихъ самостоятельному разрѣшенію губернатора, безъ участія какихъ бы то нибыло другихъ установленій, довольно ограниченъ; участіе же его въ дѣятельности другихъ установленій представляется, напротивъ, весьма обширнымъ; наконецъ, сфера его контролирующей и наблюдательной дѣятельности захватываетъ всѣ вопросы мѣстнаго управленія.

Къ непосредственной дѣятельности губернатора относится: производство ревизій губерніи; послѣднія должны производиться губернаторами немедленно по вступленіи ими въ должность [1]) и о такихъ ревизіяхъ ими доносится Верховной Власти; затѣмъ они производятся ежегодно или одинъ разъ въ два года и свѣдѣнія, добытыя при такихъ ревизіяхъ, вносятся въ ежегодные всеподданнѣйшіе отчеты [2]); если производство ревизій является дѣйствительно личною дѣятельностью губернатора, то составленіе ежегодныхъ всеподданнѣйшихъ, а равно и другихъ, отчетовъ основывается, конечно, на свѣдѣніяхъ доставляемыхъ главнымъ образомъ, статистическимъ комитетомъ и другими учрежденіями. Къ предметамъ непосредственной дѣятельности губернатора относятся также дѣла, требующія особой тайны и личнаго распоряженія губернатора; законъ ничего не говоритъ о томъ, какого характера дѣла должны относиться къ категоріи дѣлъ, требующихъ тайны; во всякомъ случаѣ это какія либо исключительныя дѣла, выходящія изъ предѣловъ

[1]) ibid. ст. 381 и слѣд.

[2]) ibid. ст. 389 и слѣд.

нормальнаго и обычнаго теченія административной жизни. Что касается дѣлъ, требующихъ личнаго распоряженія губернатора, то сюда могутъ относиться различные вопросы, причемъ опредѣлить въ точности кругъ и предѣлы подобнаго рода личныхъ распоряженій представляется весьма труднымъ; по преимуществу, сюда относятся вопросы полиціи безопасности; но кромѣ того, опредѣленіе къ должностямъ, увольненіе отъ нихъ, перемѣщенія служащихъ; утвержденіе въ должностяхъ; выдача заграничныхъ паспортовъ и другихъ срочныхъ видовъ; первоначальныя или нетерпящія отсрочки распоряженія по охраненію народнаго здоровья, взысканію податей, производству народныхъ переписей, допущенію иностранцевъ къ присягѣ на подданство Россіи, разрѣшенію устройства фабрикъ и заводовъ; распоряженія по дѣламъ печати, открытію типографій, литографій и проч. по надзору за книжной торговлей, за тюрьмами и друг. [1]). Наконецъ, помимо непосредственнаго предпринятія тѣхъ или другихъ мѣръ или постановленія рѣшеній по тѣмъ или другимъ вопросамъ, губернаторамъ принадлежитъ весьма важное право изданія распоряженій по дѣламъ полиціи безопасности, или, какъ выражается законъ, „постановленія въ видахъ правильнаго и успѣшнаго исполненія, сообразно съ мѣстными условіями, узаконеній объ общественныхъ благочиніи, порядкѣ и безопасности“ [2]). Такимъ образомъ, по точному смыслу закона, сфера обязательныхъ постановленій губернаторовъ ограничивается вопросами полиціи безопасности; кромѣ того, эти постановленія ни въ какомъ случаѣ не должны противорѣчить изданнымъ законамъ или распоряженіямъ высшихъ правительственныхъ мѣстъ, должны быть обнародованы узаконеннымъ порядкомъ [3]) и представлены въ точныхъ копіяхъ министру внутреннихъ дѣлъ, которому предоставлено право дополненія, измѣненія и отмѣны такихъ постановленій [4]).

Гораздо обширнѣе кругъ тѣхъ вопросовъ, въ рѣшеніи которыхъ губернаторъ принимаетъ участіе совмѣстно съ дру-

---

[1]) ibid. ст. 430 и 499.
[2]) ibid. ст. 421 и слѣд.
[3]) ibid. ст. 424.
[4]) ibid. ст. 428.

гими учрежденія, въ качествѣ предсѣдателя. Къ числу такихъ вопросовъ относятся тѣ, которые поручены вѣдѣнію губернскихъ правленій, т. е. по преимуществу вопросы общей администраціи и полиціи; часть статистическая, дѣла по надзору за законностью дѣйствій органовъ общественнаго управленія, тѣ вопросы, которые ввѣрены вѣдѣнію судебно-административныхъ органовъ т. е. губернскихъ присутствій, а равно и присутствій по крестьянскимъ дѣламъ, гдѣ они существуютъ; вопросы, вѣдаемые губернскимъ распорядительнымъ комитетомъ, воинскими и питейными присутствіями; равнымъ образомъ, губернаторы участвуютъ въ качествѣ предсѣдателей въ фабричныхъ присутствіяхъ, лѣсоохранительныхъ комитетахъ, приказахъ общественнаго призрѣнія и коммиссіяхъ народнаго продовольствія тамъ, гдѣ эти учрежденія еще сохранились; они входятъ въ составъ попечительныхъ о тюрьмахъ комитетовъ въ качествѣ вице-призидентовъ и состоятъ членами особыхъ губернскихъ присутствій по обезпеченію православнаго духовенства. Наконецъ, губернаторы, на основаніи уставовъ уголовнаго и гражданскаго судопроизводства участвуютъ, въ качествѣ членовъ, въ особомъ присутствіи судебныхъ палатъ по дѣламъ о пререканіяхъ между судебными и правительственными мѣстами и о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные распоряженіями должностныхъ лицъ административнаго вѣдомства [1]).

Говоря вообще, власть и компетенція губернаторовъ гораздо шире тамъ, гдѣ не распространены реформы царствованія Императора Александра II, земская, городская, судебная и др. Здѣсь къ числу предметовъ, вѣдаемыхъ губернаторами относятся и вопросы благосостоянія, и вопросы судебные; здѣсь губернаторы являются хозяевами губерній въ гораздо большей степени, нежели въ губерніяхъ, управляемыхъ согласно реформамъ Императора Александра II. Компетенція губернаторовъ въ отношеніи контроля за дѣятельностью другихъ учрежденій и наблюденія за состояніемъ общественной жизни въ губерніи представляется прямо уже безграничною. Въ отношеніи дѣлъ общаго управленія, губернаторы наблюдаютъ за обнародованіемъ законовъ и распоряженій правительства, что спеціаль-

---

[1]) ibid. ст. 264—266.

но возложено на губернскія правленія, равно за точнымъ исполненіемъ не только частными лицами, но и установленіями и должностными лицами изданныхъ постановленій; губернаторы наблюдаютъ, чтобы чиновники были вполнѣ благонадежны, въ видахъ чего законъ возлагаетъ на губернаторовъ чисто отеческія обязанности—заботиться о нравственномъ воспитаніи тѣхъ молодыхъ людей, которые опредѣляются на службу безъ жалованья, впредь до открытія вакансій; равно какъ и вообще обращать вниманіе при опредѣленіи на службу не только на способности, но и на нравственныя качества опредѣляемыхъ; это касается не только лицъ, опредѣляемыхъ на службу непосредственно губернаторами, но и всѣхъ тѣхъ, которыя опредѣляются разными административными губернскими мѣстами, причемъ несогласіе губернатора дѣлаетъ ничтожнымъ самое назначеніе, хотя бы учрежденіе назначающее и не входило въ вѣдомство министерства внутреннихъ дѣлъ. Вся служебная дѣятельность должностныхъ лицъ губернскихъ, установленій подлежитъ постоянному контролю губернаторовъ которые, въ случаѣ надобности, подвергаютъ ихъ дисциплинарнымъ взысканіямъ или же возбуждаютъ вопросъ о преданіи ихъ суду. Въ видахъ достиженія указанной цѣли надзора за служащими лицами, губернаторы должны стараться имѣть о нихъ всегда самыя точныя свѣдѣнія [1]).

Опредѣляя наблюдательную функцію губернаторовъ въ отношеніи охраны правъ и благоустройства, законъ обращаетъ вниманіе губернаторовъ прежде всего на дѣла церкви. Здѣсь губернаторы наблюдаютъ за чистотой вѣры, за ненарушеніемъ тишины и порядка во время богослуженія и совершенія церковныхъ обрядовъ, за сохраненіемъ уваженія къ воскренымъ днямъ и праздникамъ. Въ отношеніи охраны сословныхъ правъ, губернаторы обращаютъ особенное вниманіе на преимущества дворянскаго сословія, въ связи съ чѣмъ законъ опредѣляетъ ихъ отношенія къ дворянскому самоуправленію; напротивъ, въ отношеніи охраны правъ крестьянскаго сословія законъ обращаетъ вниманіе губернаторовъ на ихъ обязанности этого сословія, на то, чтобы лица, принадлежащія къ этому сословію не были подвергаемы какимъ либо

---

[1]) ibid. ст. 276—297.

противозаконнымъ наказаніямъ, поборамъ и неуравнительному или излишнему отягощенію въ отправленіи повинностей; въ частности, законъ предписываетъ губернаторамъ тщательно убѣждаться въ правильности составленія общественныхъ приговоровъ о предоставленіи въ распоряженіе правительства мѣщанъ и крестьянъ за порочное поведеніе

Опредѣляя отношенія губернаторовъ къ вопросу объ охранѣ сословныхъ правъ, законъ въ то же время обращаетъ ихъ вниманіе и на права различныхъ другихъ категорій лицъ, жительствующихъ въ губерніи; такъ, сюда относятся иностранцы, образъ жизни которыхъ, а съ другой стороны и обезпеченіе имъ всѣхъ установленныхъ закономъ правъ, должны вызывать наблюдательную дѣятельность губернаторовъ; сюда относятся лица, отданныя подъ надзоръ полиціи, относительно которыхъ губернаторы должны наблюдать не только за ихъ образомъ жизни, но и за тѣмъ, чтобы полицейскій надзоръ не былъ бы для нихъ, безъ всякихъ причинъ и пользы, слишкомъ стѣснителенъ и обременителенъ.

Губернаторы должны наблюдать не только за отдѣльными лицами, но и за обществами; въ особенности, они должны слѣдить за тѣмъ, чтобы нигдѣ не учреждалось противозаконныхъ обществъ и чтобы общества, дозволенныя закономъ, не преслѣдовали противозаконныхъ цѣлей, или же законныхъ цѣлей противозаконными средствами. Въ особенности же губернаторамъ вмѣняется въ обязанность слѣдить, чтобы общества недопускали у себя ничего противнаго государственному порядку, общественной безопасности и нравственности; въ случаѣ обнаруженія въ обществахъ чего либо подобнаго, губернаторы уполномочены закрывать такія общества собственною властью, донося лишь о томъ министру внутреннихъ дѣлъ и другимъ соотвѣтствующимъ центральнымъ учрежденіямъ [1]).

Самый общій характеръ и смыслъ носятъ и тѣ постановленія закона, которыми опредѣляются отношенія губернатора къ вопросамъ благосостоянія и въ частности народнаго хозяйства. Всего болѣе губернаторы должны обращать здѣсь вниманія на народное продовольствіе, содѣйствуя успѣхамъ земледѣлія, при чемъ въ качествѣ мѣръ для достиженія такой

---

[1]) ibid. ст. 298—321.

цѣли законъ ограничивается указаніемъ на безпрепятственную торговлю земледѣльческими продуктами и средствами продовольствія вообще; въ связи съ этимъ находятся права губернаторовъ по открытію и закрытію ярмарокъ и базаровъ въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ не введены земскія учрежденія.—По обезпеченію народнаго здоровья губернаторамъ принадлежитъ наблюденіе за точнымъ исполненіемъ правилъ врачебнаго устава и предпринятіе мѣръ въ особенныхъ случаяхъ, при сильномъ распространеніи заразительныхъ и эпидемическихъ болѣзней. Губернаторы наблюдаютъ за учрежденіями общественнаго призрѣнія и за организаціей въ губерніи всего этого дѣла. Здѣсь, опять таки, обязанности ихъ различны, смотря потому, стоятъ ли они во главѣ губерній, въ которыхъ введены земскія и городскія учрежденія, или же во главѣ тѣхъ, гдѣ остаются старые порядки. Въ губерніяхъ первой категоріи обязанности губернаторовъ и ограничиваются по преимуществу контролемъ за дѣятельностью органовъ общественнаго управленія въ сферѣ общественнаго призрѣнія; въ губерніяхъ же послѣдней категоріи дѣло общественнаго призрѣнія возложено, какъ извѣстно, на приказы общественнаго призрѣнія, подчиненные губернаторамъ; послѣдніе наблюдаютъ задѣятельностью приказовъ и лично участвуютъ въ учреждаемыхъ для цѣлей благотворительности попечительныхъ совѣтахъ; за всѣмъ тѣмъ, губернаторы, по словамъ закона, „по долгу своему должны доставлять всѣмъ безпомощнымъ и страждущимъ надлежащее по возможности призрѣніе и вспомоществованіе".

Въ связи съ общественнымъ призрѣніемъ законъ ставитъ обязанности губернаторовъ по учрежденію опекъ; для учрежденія опеки надъ слабоумными и умалишенными необходимо предварительное освидѣтельствованіе, которое и производится по распоряженію губернатора въ губернскомъ правленіи, для каковой цѣли составляется особое присутствіе изъ представителей администраціи, суда, врачебной науки и депутатовъ отъ сословій. Вмѣстѣ съ тѣмъ на губернаторовъ возложена обязанность слѣдить, чтобы въ отношеніи помѣщенія лицъ въ дома умалишенныхъ не было злоупотребленій. Кромѣ дѣлъ по учрежденію опекъ надъ умалишенными губернаторамъ принадлежитъ право учреждать опеки надъ расточителями [1]).

---

[1]) Ibid. 322—347.

Управленіе финансовое, въ особенности безнедоимочное взысканіе податей, также вызываетъ контролирующую дѣятельность губернаторовъ. Въ качествѣ сборщиковъ податей являются у насъ обыкновенно должностныя лица общественнаго управленія; но понужденіе и побужденіе ко взносу податей возлагается на полицію подъ наблюденіемъ губернаторовъ; послѣдніе обязаны представлять каждое полугодіе Верховной Власти вѣдомости о взысканіи недоимокъ, а также помѣщать всѣ относящіяся до этого предмета свѣдѣнія въ ежегодные всеподданнѣйшіе отчеты. Но затѣмъ, на губернаторовъ возложено взысканіе всякихъ вообще казенныхъ и общественныхъ сборовъ, начетовъ и платежей и охраненіе силы разныхъ уставовъ казеннаго управленія, какъ-то уставовъ: питейнаго, акцизнаго, лѣснаго и т. д. Равнымъ образомъ на губернаторовъ возлагается надзоръ за правильнымъ и согласнымъ съ законами отправленіемъ земскихъ и другихъ общественныхъ повинностей.

Давая губернаторамъ обширную степень власти и еще болѣе обширную сферу предметовъ вѣдомства, законъ не могъ, конечно, игнорировать и вопроса объ отвѣтственности этихъ должностныхъ лицъ. Всѣ случаи такой отвѣтственности, предусмотрѣнные закономъ, относятся или къ превышенію власти, или къ бездѣйствію власти, или же вообще къ нерадѣнію и небрежному отношенію къ своимъ обязанностямъ. Къ числу превышеній власти относятся, напримѣръ: распоряженія, выходящія изъ предѣловъ власти, предоставленной имъ законами и распоряженіями правительства, обремененіе должностныхъ лицъ порученіями, не входящими въ кругъ ихъ служебныхъ обязанностей, вмѣшательство въ дѣятельность другихъ установленій и проч. Къ случаямъ бездѣйствія власти могутъ быть отнесены: допущеніе въ губерніи важныхъ безпорядковъ и злоупотребленій, лихоимства, отступленія отъ установленныхъ правилъ по взысканію казенныхъ недоимокъ, бездѣятельность во время общественныхъ бѣдствій и т. д. Къ нерадѣнію или небрежности по службѣ можетъ быть отнесено неточное исполненіе Высочайшихъ повелѣній и предписаній начальства. Перечисленные въ ст. 396 случаи отвѣтственности губернаторовъ не обнимаютъ собою всѣхъ возможныхъ случаевъ такой отвѣтственности, но указаны закономъ, какъ наиболѣе выдающіеся, что ясно слѣдуетъ изъ ст. 397 говорящей, что губер-

наторы подвергаются отвѣтственности во всѣхъ этихъ случаяхъ и другихъ имъ подобныхъ. Самая отвѣтственность можетъ быть судебною или административною.

Изъ всего сказаннаго о губернаторахъ видно, что эти должностныя лица имѣютъ своею главною задачей быть представителями государственной власти въ губерніяхъ, осуществлять начало авторитета власти и контролировать дѣятельность всѣхъ прочихъ агентовъ власти. Возлагаемыя же на нихъ закономъ административныя обязанности хотя и многочисленны, но выполняются ими или при помощи другихъ установленій и должностныхъ лицъ, или же въ соучастіи съ другими установленіями и должностными лицами.

Сравнивая въ расматриваемомъ отношеніи Россію съ другими государствами, мы наблюдаемъ, что въ многихъ случаяхъ во главѣ мѣстныхъ административныхъ районовъ, соотвѣтствующихъ нашимъ губерніямъ, поставлены должностныя лица, весьма много напоминающія нашихъ губернаторовъ. Справедливость требуетъ, однако, сказать, что во многихъ государствахъ въ области организаціи мѣстнаго управленія преобладаетъ начало цѣлесообразности и пользы государственныхъ учрежденій и что начало авторитета власти не имѣетъ своихъ спеціальныхъ представителей.

Однако, прежде всего слѣдуетъ замѣтить, что и въ иностранныхъ государствахъ мы встрѣчаемъ различные типы начальствующихъ лицъ. Если въ Россіи нѣкоторыя мѣстности управляются главными начальниками или генералъ-губернаторами, то и въ западно-европейскихъ государствахъ есть мѣстности, управляемыя также на особыхъ основаніяхъ лицами и учрежденіями, до нѣкоторой степени аналогичными съ нашими. Такими мѣстностями являются обыкновенно колоніи.

Такъ, управленіе колоніями во Франціи представляется, какъ и управленіе русскими окраинами, въ весьма значительной степени децентрализованнымъ и губернаторы колоній въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ пользуются даже большею степенью власти, нежели русскіе генералъ-губернаторы. Ихъ положеніе нѣсколько напоминаетъ положеніе главы государства, такъ какъ они, подобно послѣднему, имѣютъ въ своемъ подчиненіи своего рода государственныхъ секретарей, (Sous-Secrétaires d' Etat) какъ глава государства—министровъ. Подобно русскимъ генералъ-губернаторамъ, и французскіе губернаторы

колоній воплощаютъ въ себѣ начало власти и функціонируютъ не исключительно на основаніи закона, но и сообразуясь съ спеціальными полномочіями, а полномочія эти обыкновенно весьма обширны; такъ, между прочимъ, они имѣютъ право распущенія колоніальныхъ и муниципальныхъ совѣтовъ, что въ метрополіи принадлежитъ только главѣ государства; они пользуются до нѣкоторой степени даже дипломатическою властью. Право изданія обязательныхъ постановленій есть ихъ обыкновенная принадлежность. Директора или статсъ-секретари, подчиненные губернатору, контрасигнуютъ его распоряженія; отсюда, однако, не слѣдуетъ, чтобы губернаторы французскихъ колоній были, подобно главѣ государства, безотвѣтственными. Контрасигнованіе является лишь мѣрой, могущей предупредить изданіе несоотвѣтствующихъ пользѣ распоряженій губернатора. При губернаторѣ существуютъ обыкновенно совѣты (conseil privé), пользующіеся голосомъ исключительно совѣщательнымъ; составъ этихъ совѣтовъ въ различныхъ колоніяхъ различенъ. Колоніальные совѣты, которые слѣдуетъ отличать отъ совѣтовъ при губернаторахъ, служатъ органами самоуправленія, на подобіе генеральныхъ совѣтовъ во французскихъ департаментахъ [1]).

Губернаторовъ мы находимъ и въ Англіи, странѣ по преимуществу богатой колоніями. Въ нѣкорыхъ колоніяхъ управленіе принадлежитъ исключительно губернаторамъ; въ другихъ на ряду съ губернаторами существуютъ административные и законодательные совѣты, составъ которыхъ назначается королевскою властью или губернаторами, какъ представителями этой власти. Въ нѣкоторыхъ колоніяхъ развилась значительная автономія, такъ какъ существуютъ законодательныя собранія, образуемыя вполнѣ или отчасти путемъ выборовъ; власть административная принадлежитъ губернаторамъ и совѣтамъ, вполнѣ зависимымъ отъ королевской власти. Наконецъ, есть колоніи, организованныя, какъ въ законодательномъ, такъ и административномъ отношеніи на манеръ государства, т. е. имѣютъ двухъ-камерную систему законодательныхъ органовъ, отвѣтственное правительство въ лицѣ губернатора, назначаемаго также королевскою властью; губернаторъ

---

[1]) *M, Hauriou.* Précis de droit administratif. 1892. p. 377—379.

и подчиненные ему должностныя лица отвѣтственны не только передъ королевскою властью, но и передъ мѣстнымъ законодательнымъ собраніемъ. Такимъ образомъ, власть губернаторовъ въ этой послѣдней категоріи англійскихъ колоній является несравненно ограниченнѣе, нежели въ другихъ колоніяхъ [1]).

Такимъ образомъ, мы видимъ, что должности начальниковъ областей, подобныя нашимъ должностямъ генералъ-губернаторовъ, существуютъ, по крайней мѣрѣ въ тѣхъ западноевропейскихъ государствахъ, которыя имѣютъ колоніи. Выше разсмотрѣнныя должности губернаторовъ колоній представляютъ отступленіе отъ общаго правила, вызываемое особыми условіями политической и административной жизни присоединенныхъ въ качествѣ колоній земель.

Гораздо болѣе распространеннымъ оказывается типъ тѣхъ должностей, которыя соотвѣтствуютъ нашимъ губернаторамъ. Онъ существуетъ во Франціи и другихъ романскихъ государствахъ; напротивъ, въ государствахъ германскихъ и въ Англіи преобладаетъ управленіе при помощи коллегіальныхъ учрежденій.

Наибольшее сходство съ должностью русскихъ губернаторовъ имѣетъ должность префектовъ французскихъ департаментовъ. Будучи назначаемы главой государства, они состоятъ, по характеру своей дѣятельности, въ вѣдомствѣ министерства внутреннихъ дѣлъ, отъ котораго и зависитъ регулированіе ихъ дѣятельности. Въ положеніи префектовъ замѣчается та же двойственность, что и въ положеніи русскихъ губернаторовъ; они, подобно послѣднимъ, олицетворяютъ въ себѣ авторитетъ государственной власти, а затѣмъ являются и администраторами въ различныхъ отношеніяхъ. Законъ возлагаетъ на нихъ: во 1) исполненіе распоряженій правительства и контроль за всей департаментской администраціей; 2) значительную роль по вопросамъ административной юстиціи, хотя здѣсь они функціонируютъ въ связи съ совѣтами префектуры; 3) вѣдѣніе вопросовъ полиціи безопасности, при чемъ въ этой именно области имъ принадлежитъ право издавать обязательныя по-

---

[1]) *Anson*. The Law and Custom of the Constitution. 1892. P. II, 249 слѣд.

становленія. Спеціальными законами было признано за префектами право издавать обязательныя постановленія даже по такимъ вопросамъ, какъ охота, рыбная ловля, проселочныя дороги. Префекты участвуютъ въ дѣятельности различныхъ административныхъ установленій и пользуются извѣстными правами въ отношеніи органовъ самоуправленія. Наконецъ, они же являются представителями и защитниками финансовыхъ интересовъ государства въ департаментѣ.

Постановленія и распоряженія префектовъ имѣютъ силу или сами по себѣ, или же должны быть утверждены министромъ внутреннихъ дѣлъ; во всякомъ случаѣ, послѣднему принадлежитъ право отмѣнять распоряженія префектовъ или по жалобамъ заинтересованныхъ лицъ, или же въ случаѣ противорѣчія ихъ закономъ и распоряженіямъ правительства.

Префекты подлежатъ, какъ административной, такъ и судебной отвѣтственности [1]). Подобнаго же рода должности мы находимъ и въ тѣхъ государствахъ, которыя организуютъ свое административное устройство на манеръ французскаго. Такъ, губернаторы бельгійскихъ провинцій не только функціонируютъ въ качествѣ представителей авторитета государственной власти и въ тоже время администраторовъ, но и служатъ посредниками между министрами и подчиненными имъ мѣстными установленіями. По своему положенію и задачамъ дѣятельности они весьма много напоминаютъ русскихъ губернаторовъ [2]). Во главѣ австрійскихъ провинцій стоятъ штатгалтеры или президенты, вспомоществуемые особыми правленіями [3]).

Въ мелкихъ нѣмецкихъ государствахъ мы также находимъ во главѣ провинцій правительственныхъ агентовъ; таковы оберъ-президенты провинцій; но тамъ, гдѣ введена новая система управленія, характеризующаяся бо́льшимъ развитіемъ самоуправленія, оберъ-президенты провинцій функціонируютъ не какъ единоличные чиновники, но какъ предсѣдатели провинціальныхъ совѣтовъ; составъ послѣднихъ въ значительной

---

[1]) *Hauriou* Précis. p. 271—277. Ср. *G. Mayer.* Die Behördenorganisation et cet. Переводъ П. Шеймина стр. 39.

[2]) *Vauthier.* Das Staatsrecht des Königreichs Belgien. 1892. S. 145—147

[3]) *G. Meyer.* Die Behordenorganisation. стр. 77.

степени зависитъ отъ провинціальныхъ комитетовъ—исполнительныхъ органовъ провинціальнаго самоуправленія. Во главѣ округовъ (Bezirke), составныхъ частей провинцій, стоятъ также не единоличные начальники, но правительственныя учрежденія—Правленія — Regierungen, предсѣдательствуемыя особыми президентами и окружные комитеты (Bezirksrath), вѣдающіе, между прочимъ, административную юстицію; составъ окружныхъ комитетовъ опять-таки зависитъ отъ провинціальныхъ комитетовъ [1]).

Въ Англіи мы вовсе не находимъ должностей, соотвѣтствующихъ нашимъ губернаторамъ. Самымъ крупнымъ административнымъ дѣленіемъ является здѣсь графство, но во главѣ его не поставлено ни какой единоличной начальственной должности. Старинная должность шерифа, хотя и считается важнѣйшею въ графствѣ, въ дѣйствительности утратила свое значеніе. Коронеръ функціонируетъ въ качествѣ судебнаго слѣдователя по особо важнымъ дѣламъ, а лордъ-лейтенантъ является начальникомъ милиціи въ графствѣ. Такимъ образомъ, всѣ эти должности нисколько не напоминаютъ должности губернаторовъ. Важнѣйшею должностью является должность мировыхъ судей, ведущая свое начало еще отъ XIII вѣка и совмѣщающая въ себѣ функціи, какъ судебныя, такъ и административныя; но число мировыхъ судей въ графствѣ обыкновенно весьма значительно и каждый изъ нихъ простираетъ свою власть, за немногими исключеніями, на цѣлое графство; отсюда конкурирующій характеръ ихъ дѣятельности; они дѣйствуютъ или единолично, или коллегіально. Должности мировыхъ судей, какъ и другія вышеупомянутыя, не оплачиваются, но въ качествѣ почетныхъ замѣщаются крупными землевладѣльцами или другими зажиточными лицами [2]). Отсюда мы видимъ, что и мировые судьи Англіи еще менѣе, чѣмъ другія должности, напоминаютъ нашихъ губернаторовъ.

Припоминая сказанное о начальникахъ губерній и другихъ соотвѣтствующихъ имъ территоріальныхъ дѣленій, мы должны придти къ выводу, что всѣ европейскія государства могутъ быть раздѣлены въ отношеніи такихъ должностей на три

---

[1]) *G. Meyer.* Die Behördenorganisation. переводъ П. Шеймина. стр. 61—67.

[2]) *Anson.* The Law and Custom. p. 235—239.

группы: 1) тѣ, гдѣ во главѣ наиболѣе крупныхъ административныхъ дѣленій—департаментовъ, провинцій, губерній, стоятъ единоличныя начальственныя должности, воплощающія въ себѣ начало государственнаго авторитета. Таковы Россія, Франція, Бельгія, Австрія и др.; 2) тѣ государства, гдѣ во главѣ такихъ крупныхъ районовъ стоятъ бюрократически или коллегіально организованныя установленія и гдѣ правительственные агенты являются не столько единоличными начальниками областей, сколько предсѣдателями или президентами стоящихъ во главѣ областей учрежденій; къ этой группѣ относятся государства германскія; наконецъ, 3) государства, въ которыхъ вовсе не существуетъ ни единоличныхъ должностей, ни учрежденій, стоящихъ во главѣ областей и воплощающихъ въ себѣ начало государственнаго авторитета, но существуютъ единоличные и коллегіальные органы для осуществленія спеціальныхъ административныхъ и судебныхъ функцій внутри областей; сюда относится Англія.

§ 13. Губернскія установленія въ собственномъ смыслѣ слова.

Подъ именемъ губернскихъ установленій слѣдуетъ разумѣть такія установленія, которыя простираютъ свою дѣятельность на цѣлую губернію. Нѣкоторыя изъ этихъ установленій имѣютъ самостоятельный составъ, другія, напротивъ, имѣютъ составъ смѣшанный, заключающій въ себѣ представителей отъ разныхъ установленій. Слѣдовательно, это первый критерій, по которому можно различать между собою многочисленныя губернскія установленія. Затѣмъ, эти установленія различаются также по предметамъ вѣдомства и по подчиненію ихъ тому или другому министерству; нѣкоторыя изъ нихъ, какъ увидимъ ниже, одновременно подчиняются разнымъ министерствамъ. Большинство губернскихъ установленій имѣетъ подчиненныя имъ уѣздныя установленія; лишь немногія не имѣютъ подчиненныхъ органовъ въ уѣздѣ, куда относятся, напримѣръ, губернскіе статистическіе комитеты, губернскія по городскимъ и земскимъ дѣламъ присутствія и нѣкоторыя другія.

Классифицируя губернскія установленія по предметамъ вѣдомства, мы можемъ сгруппировать ихъ въ нѣсколько самостоятельныхъ категорій. Въ 1) установленія, вѣдающія поли-

цію безопасности и общую администрацію, а равно и нѣкоторые вопросы благосостоянія; таково важнѣйшее въ губерніи установленіе, носящее названіе губернскаго правленія; 2) установленія статистическія—губернскіе статистическіе комитеты; 3) установленія судебно-административныя, каковы губернскія присутствія; 4) установленія, функціонирующія въ качествѣ органовъ контроля за дѣятельностью городскихъ и земскихъ учрежденій, каковы губернскія по городскимъ и земскимъ дѣламъ присутствія; 5) установленія съ финансовымъ характеромъ, таковы: казенныя палаты съ губернскими податными присутствіями, казначейства, губернскіе распорядительные комитеты, управленія акцизными сборами, контрольныя палаты; 6) установленія, преслѣдующія отчасти финансовыя цѣли, отчасти важныя цѣли внутренняго управленія; таковы управленія государственными имуществами; 7) спеціальныя установленія внутренняго управленія, каковы: комитеты общественнаго здравія, училищные совѣты, лѣсоохранительные комитеты, губернскія по питейнымъ дѣламъ присутствія, губернскія по фабричнымъ дѣламъ присутствія и разные комитеты и коммиссіи по вопросамъ народнаго продовольствія, общественнаго призрѣнія, народнаго здоровья и проч., существующіе въ мѣстностяхъ, на которыя не распространены еще реформы Императора Алексадра II; 8) установленія, касающіяся военнаго управленія, каковы губернскія по воинской повинности присутствія. Прежде чѣмъ перейти къ разсмотрѣнію всѣхъ этихъ установленій, мы скажемъ нѣсколько словъ о тѣхъ общихъ началахъ организаціи губернскихъ установленій, которыя содержатся въ нашемъ законодательствѣ. Всѣ губернскія, а равно и уѣздныя установленія, законъ называетъ „присутственными мѣстами“, такъ какъ въ каждомъ изъ нихъ существуютъ присутствія; подъ именемъ присутсвія слѣдуетъ разумѣть засѣданія, въ составъ которыхъ входятъ предсѣдатель и члены даннаго установленія; это, слѣдовательно, тотъ органъ установленія, при помощи котораго оно функціонируетъ какъ цѣлое, представляющее тѣ или другіе государственные интересы. Однако, понятіе присутствія опредѣляется и еще нѣкоторыми чисто внѣшними условіями; такъ, во всѣхъ безъ изъятія присутственныхъ мѣстахъ должно находиться въ присут-

ственной комнатѣ зерцало [1]), являющееся, очевидно, символомъ государственной власти. Ст. 39 общаго губернскаго учрежденія страдаетъ, однако, неясностью; давая категорическое повелѣніе о зерцалѣ, она въ то же время высказываетъ карательную угрозу въ видѣ выговора тѣмъ лицамъ, которыя будутъ виновны въ несоблюденіи этой статьи. Отсюда можно думать, что и отсутствіе зерцала не дѣлаетъ присутствій недѣйствительными. Еще меньшее значеніе можетъ имѣть ст. 38, говорящая объ убранствѣ присутственной комнаты и о тѣхъ предметахъ, которые должны въ ней находиться. Большинство подобныхъ требованій закона основано еще на старомъ петровскомъ законодательствѣ и при новыхъ пересмотрахъ свода законовъ должно бы быть устранено, такъ какъ всякаго рода устарѣвшія законоположенія, остающіяся только на бумагѣ и неисполняемыя въ дѣйствительности, дискредитируютъ законъ вообще.

Общее губернское учрежденіе опредѣляетъ, далѣе: характеръ засѣданій, раздѣляя ихъ на обыкновенныя и чрезвычайныя; законныя причины неявки въ засѣданія, причемъ указываются только три категоріи причинъ: 1) болѣзнь, 2) другія занятія по службѣ и 3) отлучка по разрѣшенному отпуску. Впослѣдствіи мы увидимъ, что въ разныхъ частяхъ свода законовъ законныя причины неявки на службу опредѣляются различно, что̀ въ практикѣ можетъ вызывать недоразумѣнія. Законъ опредѣляетъ, далѣе, порядокъ размѣщенія членовъ присутствія, при чемъ установляется своего рода мѣстничество по чинамъ; отношенія между предсѣдателемъ присутствія и членами его, гдѣ предсѣдателю предписывается не оскорблять членовъ ни словомъ, ни дѣйствіемъ и вообще не употреблять во зло своей власти; члены же присутствія, въ свою очередь, обязаны оказывать предсѣдателю почтеніе и повиновеніе во всемъ, относящемся до обязанностей службы [2]). Опять мы видимъ, что многое здѣсь является анахронизмомъ, не имѣющимъ ничего соотвѣтствующаго въ дѣйствительной жизни. Только что указанное требованіе закона о служебномъ повиновеніи чле-

---

[1]) Сводъ Зак. 1892 г. т. II. Общ. губ. учрежд. ст. 39.
[2]) Ibid. ст. 25—82.

новъ присутствія предсѣдателю, можетъ въ отношеніи всѣхъ вообще присутствій касаться только порядка засѣданій въ нихъ, охранять который есть дѣйствительно право и обязанность предсѣдателя; но служебное повиновеніе членовъ присутствій предсѣдателю возможно лишь въ присутствіяхъ, организованныхъ бюрократически; между тѣмъ, среди губернскихъ установленій есть много такихъ, въ составъ которыхъ входятъ предсѣдатели и члены другихъ самостоятельныхъ установленій, о служебномъ повиновеніи которыхъ предсѣдателю даннаго учрежденія не можетъ быть и рѣчи. Опредѣляя порядокъ рѣшенія дѣлъ въ присутствіяхъ, современное законодательство сохранило въ себѣ давно устарѣвшія постановленія, касающіяся, напримѣръ, продолжительности преній, на что полагается только не болѣе трехъ часовъ, самаго порядка изложенія мыслей, при чемъ каждый говорящій, хотя и пользуется полною свободой мнѣній, но „долженъ говорить кратко, ясно и при томъ объ одномъ предложенномъ дѣлѣ, сказавъ напередъ существо онаго, потомъ доказательства и наконецъ полагаемое имъ на основаніи законовъ заключеніе [1])“. Такимъ образомъ законъ подробно указываетъ самый порядокъ устнаго изложенія мнѣній, требуя вмѣстѣ съ тѣмъ, чтобы подача таковыхъ слѣдовала въ порядкѣ старшинства службы. Понятно, что при возникающихъ преніяхъ всѣ эти предписанія не могутъ быть въ точности соблюдаемы. Только при окончательномъ собраніи голосовъ за то или другое рѣшеніе вопроса младшіе обыкновенно подаютъ свои голоса ранѣе старшихъ.

Власти предсѣдателя законъ придаетъ большое значеніе и въ отношеніи голосованія; высказавши сначала что въ случаѣ разногласія каждое дѣло рѣшается большинствомъ голосовъ, а при равенствѣ голосовъ получаетъ силу то мнѣніе, къ которому присоединится предсѣдатель, законъ въ ст. 117 противорѣчитъ только что приведенному постановленію о рѣшеніи по большинству голосовъ, говоря, что „когда голоса по различнымъ мнѣніямъ раздѣлятся такъ, что голосъ предсѣдателя не можетъ составить перевѣса, то присутственное мѣсто, не далѣе какъ на другой день, представляетъ высшему начальству о назначеніи въ оное для рѣшенія сего дѣла члена изъ другаго мѣста“. Это постановленіе страдаетъ неясностью и прежде всего возбуж-

---

[1]) Ibid. ст. 110.

даетъ предположеніе о томъ, что законодатель имѣетъ цѣлью дать большое преобладаніе голосу предсѣдателя. Неясность этого постановленія заключается въ томъ, что имъ предвидится какой то особый случай, когда голосъ предсѣдателя не можетъ составить перевѣса, и для того, чтобы этотъ перевѣсъ образовался, требуется пригласить еще одного члена; но очевидно, что при всякомъ четномъ числѣ членовъ, предсѣдатель можетъ остаться въ меньшинствѣ и голосъ его не составитъ перевѣса; стремиться же къ тому, чтобы число членовъ присутствія, за исключеніемъ предсѣдателя, было всегда нечетнымъ, значитъ въ значительной степени отступать отъ способа рѣшенія дѣлъ по большинству голосовъ и предоставить предсѣдателю слишкомъ большую власть, въ особенности въ тѣхъ случаяхъ, когда составъ присутствія вообще немногочисленный. Разсматриваемая статья (117) представляетъ собою опять одинъ изъ многочисленныхъ анахронизмовъ нашего законодательства. Вообще слѣдуетъ замѣтить, что весь первый раздѣлъ общаго губернскаго учежденія, въ особенности начиная со второй главы, требуетъ кореннаго пересмотра и исправленія [1]).

§ 14. Губернскія Правленія.

Среди всѣхъ губернскихъ установленій губернскія правленія занимаютъ несомнѣнно наиболѣе выдающееся мѣсто, какъ по степени своей власти, такъ и по обширности компетенціи. Если всѣ губернскія установленія, разсмотрѣніе которыхъ слѣдуетъ ниже, вѣдаютъ въ предѣлахъ губерніи всегда опредѣленный и ограниченный кругъ вопросовъ, то относительно губернскихъ правленій сказать этого нельзя, такъ какъ по ст. 436 общ. губер. учрежд. (издан. 1892 г.) „губернское правленіе есть вышее въ губерніи мѣсто, управляющее оною въ силу законовъ, именемъ Императорскаго Величества". Отсюда видно, что губернское правленіе не только вѣдаетъ тѣ или другіе вопросы въ предѣлахъ губерніи, но и вообще управляетъ губерніею. Такое постановленіе закона, конечно, требуетъ объясненія, такъ какъ, если дѣйствительно допустить, что губернское правленіе вообще управляетъ губерніею, то сдѣлались бы излишними всѣ прочія довольно много-

[1]) Болѣе подробное разсмотрѣніе изложенныхъ въ этомъ параграфѣ вопросовъ см. въ моей статьѣ «общія начала въ устройствѣ губернскихъ властей». Журн. Юрид. Общ. 1896 кн. I.

численныя губернскія установленія; послѣднія, однако, существуютъ, значитъ вышеприведенной статьѣ закона слѣдуетъ или придавать иной смыслъ, нежели какой она имѣетъ буквально, или же признать ее однимъ изъ многихъ встрѣчающихся въ нашемъ законодательствѣ анахронизмовъ. Когда губернскія правленія были только что учреждены, число губернскихъ установленій было очень не велико и тогда относительно этихъ правленій дѣйствительно можно было сказать, что они управляютъ губерніями, но съ теченіемъ времени число губернскихъ установленій разрослось до обширныхъ размѣровъ, съ строго опредѣленными и специальными функціями; ни по своему составу, ни по задачамъ управленія они не могли стать въ подчиненныя отношенія къ губернскимъ правленіямъ, слѣдовательно, разсматриваемое постановленіе закона можетъ быть объяснено дѣйствительно какъ анахронизмъ, какъ остатокъ стараго законодательства. Но затѣмъ, современное и дѣйствительное значеніе это постановленіе получаетъ въ томъ случаѣ, если не толковать его буквально, такъ какъ и на самомъ дѣлѣ компетенція губернскихъ правленій является обширнѣйшею и даже конкуррирующею съ нѣкоторыми другими губернскими установленіями. Вся полиція безопасности въ губерніи и весьма значительная часть вопросовъ благосостоянія, какъ то—народное здоровье, продовольствіе, промышленность, торговля, строительная часть и пути сообщенія—все это составляетъ предметъ вѣдѣнія губернскихъ правленій. Кромѣ того, въ кругъ предметовъ, подлежащихъ вѣдомству этого учрежденія, входятъ и такіе, которые не относятся къ области внутренняго управленія въ собственномъ смыслѣ этого слова и вѣдаются въ центрѣ управленія не министерствомъ внутреннихъ дѣлъ, но другими министерствами; таковы дѣла по части финансоваго управленія, въ особенности по взысканію недоимокъ; едвали можетъ подлежать какому либо сомнѣнію, что вѣдѣніе подобнаго рода вопросовъ губернскими правленіями объясняется не принадлежностью этихъ вопросовъ по ихъ существу къ компетенціи губернскихъ правленій, но лишь тѣмъ, что губернскимъ правленіямъ подчинена вся полиція и всѣ полицейскіе органы и учрежденія; взысканіе же недоимокъ, при современномъ административномъ устройствѣ этой части, нуждается обыкновенно въ содѣйствіи полицейскихъ чиновъ. Кстати здѣсь же

замѣтимъ, что губернскія правленія содѣйствуютъ всѣмъ другимъ установленіямъ, слѣдовательно даже и не губернскимъ, въ исполненіи законовъ; и это объясняется тѣмъ, что въ распоряженіи этихъ правленій находится весь полицейскій персоналъ.

Изъ предметовъ, не входящихъ въ область внутренняго управленія и не подлежащихъ вѣдѣнію министерства внутреннихъ дѣлъ, въ сферу компетенціи губернскихъ правленій введены закономъ также вопросы межеванія и судебнаго управленія [1]), относящіеся, какъ извѣстно, къ вѣдомству министерства юстиціи. Вотъ почему губернскія правленія, хотя и состоятъ по смыслу ст. 440 въ вѣдомствѣ министерства внутреннихъ дѣлъ, но это слѣдуетъ принимать условно, т. е. въ томъ смыслѣ, что большинство предметовъ вѣдомства губернскихъ правленій вызываетъ отношенія ихъ къ министерству внутреннихъ дѣлъ, но что по нѣкоторымъ отдѣльнымъ вопросамъ эти учрежденія состоятъ въ вѣдомствѣ другихъ министерствъ.

Наконецъ, чтобы еще болѣе уяснить себѣ ст. 436, приписывающую губернскому правленію значеніе учрежденія, управляющаго вообще губерніей, слѣдуетъ обратить вниманіе на то, что учрежденіе это дѣйствительно вѣдаетъ нѣкоторые предметы, касающіеся цѣлой губерніи и всѣхъ вѣдомствъ; сюда относится прежде всего обнародованіе въ губерніи законовъ и указовъ Высочайшихъ и сенатскихъ [2]). Къ сожалѣнію, самый способъ обнародованія законовъ недостаточно ясно и опредѣленно регламентированъ нашимъ законодательствомъ; такъ, неизвѣстно, должны ли всѣ законы печататься въ губернскихъ вѣдомостяхъ; относящіяся сюда постановленія [3]) говорятъ лишь о Высочайшихъ манифестахъ и указахъ, издаваемыхъ сословами „объявляется всенародно", а равно о распоряженіяхъ губернскаго начальства и извѣстіяхъ, слѣдующихъ ко всеобщему свѣдѣнію или исполненію, но не о законахъ вообще; изъ ст. 533 видно, что губернское правленіе и не обязано печатать всѣ законы въ губернскихъ вѣдомостяхъ, а печатаетъ только указы особенной важности, если при томъ само оно признаетъ это нужнымъ;

---

[1]) Сводъ Зак. т. II. 1892. Общ. Губ. Учр. ст. 438 п. 36 и слѣд.

[2]) Ibid. ст. 438 п. 1.

[3]) Ibid. ст. 530—532.

всѣ же законы вообще обнародываются губернскими правленіями, по прямому смыслу п. 1. ст. 438, при помощи полиціи, путемъ снабженія ея печатными экземплярами законовъ; но и это постановленіе нисколько не разъясняетъ дѣла, такъ какъ ничего несказано о томъ, что должна дѣлать съ этими печатными экземплярами полиція; можно было бы думать, что она должна ихъ распространять; но, во первыхъ, объ этомъ въ законѣ ничего не говорится, во вторыхъ, это было бы и непрактично, т. е. вызывало бы излишніе расходы безъ достаточной пользы; такимъ образомъ, смыслъ постановленія о снабженіи полиціи печатными экземплярами законовъ остается неяснымъ; между тѣмъ, очевидно, что законодатель, издавая такое постановленіе, хотѣлъ достигнуть какой-то особой цѣли такъ какъ по ст. 534 всѣ безъ изъятія губернскія и уѣздныя присутственныя мѣста и должностныя лица получаютъ, хотя и за отдѣльную плату, печатные экземпляры законовъ и правительственныхъ распоряженій.

Къ числу предметовъ, касающихся общаго управленія губерніею и вѣдаемыхъ губернскими правленіями, относятся далѣе: 1) дѣла по службѣ чиновниковъ; 2) надзоръ за повсѣмѣстнымъ исполненіемъ законовъ и прекращеніе противозаконныхъ дѣйствій, а вмѣстѣ съ тѣмъ и разсмотрѣніе сомнѣній въ понятіи законовъ и способѣ ихъ исполненія; 3) разрѣшеніе пререканій о компетенціи между уѣздными и городскими присутственными мѣстами и лицами и разные другіе вопросы, осуществляемые губернскими правленіями главнымъ образомъ при помощи полицейскихъ учрежденій. Весьма обширною представляется также наблюдательная и контролирующая функція губернскихъ правленій, простираясь не только на дѣятельность учрежденій, непосредственно подчиненныхъ правленіямъ, но и въ нѣкоторыхъ случаяхъ на дѣла общественнаго управленія; такъ, сюда относятся наблюденіе за дѣйствіями дворянскихъ опекъ и сиротскихъ судовъ, а равно и общій по губерніи надзоръ по врачебной части, находящейся въ вѣдѣніи, по преимуществу, органовъ городскаго и земскаго общественнаго управленія.

Обращаясь къ разсмотрѣнію организаціи губернскихъ правленій, мы замѣчаемъ прежде всего, что это учрежденія, имѣющія довольно сложное устройство. Такъ, въ составѣ ихъ различаются: общее присутствіе и канцелярія; общее присут-

ствіе имѣетъ, кромѣ того, свою особую канцелярію; канцелярія же губернскаго правленія дѣлится на отдѣленія—распорядительныя, находящіяся въ вѣдѣніи совѣтниковъ, а также строительное, врачебное и межевое; послѣднее называется также губернскою чертежною. Начальниками этихъ отдѣленій являются: губернскіе инженеръ и архитекторъ строительнаго; губернскій врачебный инспекторъ—врачебнаго и губернскій землемѣръ—межеваго. Для обсужденія и разрѣшенія спеціальныхъ вопросовъ по предметамъ вѣдомства этихъ отдѣленій въ научномъ или техническомъ отношеніи образуются въ отдѣленіяхъ особыя совѣщательныя присутствія [1]). Особенность межеваго отдѣленія заключается въ томъ, что оно подчинено министерству юстиціи; связь же его съ губернскимъ правленіемъ выражается лишь въ томъ, что губернскій землемѣръ входитъ въ составъ общаго присутствія губернскаго правленія. Это присутствіе, кромѣ того, заключаетъ въ своемъ составѣ, подъ предсѣдательствомъ губернатора или другаго лица, вице-губернатора, совѣтниковъ, начальниковъ вышеуказанныхъ отдѣленій и ассессора, а тамъ, гдѣ введена тюремная инспекція, еще и губернскаго тюремнаго инспектора. Для того, чтобы понять, почему въ составѣ нѣкоторыхъ губернскихъ правленій въ дѣйствительности не находится должностей ассессоровъ или губернскихъ землемѣровъ, слѣдуетъ обратить вниманіе на ст. 445 общ. губер. учр., по которой министру внутреннихъ дѣлъ предоставлено право по своему усмотрѣнію упразднять эти должности. Общее присутствіе губернскаго правленія, въ нѣкоторыхъ случаяхъ, можетъ имѣть еще и особый составъ; такъ, по дѣламъ объ охраненіи общественнаго здоровья въ него могутъ быть приглашаемы, по усмотрѣнію губернатора, сверхъ членовъ, входящихъ въ его составъ обыкновенно, губернскій и уѣздный предводители дворянства, управляющіе: казенною палатою, государственными имуществами и удѣльнымъ округомъ, предсѣдатель губернской земской управы, полицiймейстеръ, городской голова, духовныя лица по назначенію консисторіи, помощникъ врачебнаго инспектора и другія лица, могущія быть полезными общему дѣлу своими познаніями и вліяніемъ (?) [2]). Слѣдуетъ, однако, замѣтить, что въ

---

[1]) Ibid. ст. 449.

[2]) Ibid ст. 448.

составъ этого сложнаго общаго присутстія входятъ не обязательно всѣ вышеупомянутыя должностныя лица, но лишь тѣ изъ нихъ, которыя приглашаются для указанной цѣли губернаторомъ: при этомъ кругъ лицъ, которыхъ губернаторъ могъ бы приглашать, вовсе не ограниченъ; говоря другими словами, въ составъ такого присутствія могутъ войти по усмотрѣнію губернатора и такія лица, которыя прямо въ законѣ не поименованы и не войти такія, которыя въ законѣ прямо указаны. Все это объясняется тѣмъ, что составъ такого сложнаго присутствія губернскаго правленія образуется по усмотрѣнію губернатора; законъ рекомендуетъ лишь нѣкоторыхъ лицъ, которыхъ губернаторъ могъ бы для указанной цѣли приглашать, но не обязываетъ его приглашать этихъ именно лицъ.

Другое сложное присутствіе губернскаго правленія образуется для разсмотрѣнія сомнѣній и недоразумѣній въ смыслѣ законовъ, впрочемъ, по словамъ закона, только въ важныхъ и чрезвычайныхъ случаяхъ. Такое присутствіе законъ называетъ общимъ присутствіемъ губернскихъ установленій, хотя въ составъ его входятъ по прямому смыслу закона далеко не всѣ губернскія установленія, но только казенная палата и управленіе государственныхъ имуществъ, и кромѣ того палата уголовнаго и гражданскаго суда, тамъ гдѣ она еще существуетъ [1]). Разрѣшеніе сомнѣній въ законахъ зависитъ отъ правительствующаго сената, которому общее присутствіе губернскихъ установленій и должно дѣлать въ этихъ случаяхъ представленія; если же присутствіемъ неясности въ законѣ найдено не будетъ, то оно рѣшаетъ вопросъ о самомъ способѣ исполненія закона. Подобнаго же рода общее присутствіе образуется для разрѣшенія нѣкоторыхъ вопросовъ полиціи безопасности [2]).

Губернское правленіе, функціонируя при помощи входящихъ въ составъ его присутствій, дѣйствуетъ также и чрезъ посредство отдѣльныхъ должностныхъ лицъ, принадлежащихъ къ его составу, при чемъ каждое изъ такихъ лицъ имѣетъ свою опредѣленную компетенцію. Сюда принадлежатъ такъ называемыя дѣла административныя втораго разряда. О дѣлахъ,

---

[1]) Ibid. ст. 474.

[2]) Уст. о предупр. и пресѣч. преступл. ст. 150; прилож. II, ст. 2.

рѣшаемыхъ властью губернатора, было сказано выше; вице-губернаторы завѣдуютъ дѣлопроизводствомъ губернскаго правленія вообще и нѣкоторыми отдѣльными вопросами полиціи безопасности, помогаютъ въ осуществленіе дѣятельности губернатора, замѣняютъ его въ качествѣ предсѣдателя, производятъ ревизіи городскихъ и уѣздныхъ установленій и проч. Совѣтники губернскаго правленія являются непремѣнными членами общаго его присутствія; назначеніе ассессоровъ, тамъ гдѣ они существуютъ, состоитъ въ томъ, чтобы замѣнять совѣтниковъ и выполнять разныя порученія. Дѣла, предоставляемыя вѣдѣнію отдѣльныхъ начальниковъ, относятся къ случаямъ простаго исполненія и надзора [1]).

Изъ всего сказаннаго слѣдуетъ, что губернскія правленія являются дѣйствительно высшими установленіями въ губерніи, подчиненными непосредственно сенату и вѣдающими, на ряду съ другими предметами, и такія, которые одинаково касаются всѣхъ вѣдомствъ. Во многихъ отношеніяхъ дѣятельность этихъ учрежденій связана съ дѣятельностью губернаторовъ, но если въ лицѣ губернаторовъ воплощается начало авторитета государственной власти, въ чемъ и выражается главное ихъ значеніе, то въ губернскихъ правленіяхъ воплощается начало чисто административное и назначеніе ихъ состоитъ въ осуществленіи разнообразныхъ мѣръ управленія въ видахъ какъ общаго, такъ и мѣстнаго благосостоянія, какъ общей, такъ и мѣстной безопасности.

§ 15. Губернскіе статистическіе комитеты.

Губернскіе статистическіе котитеты образованы въ каждомъ губернскомъ городѣ и имѣютъ своею задачей собираніе и первоначальную обработку статистическихъ данныхъ, касающихся разнообразныхъ сторонъ административной и общественной жизни въ губерніи; такъ, между прочимъ, имъ вмѣняется въ обязанность собираніе и обработка статистическихъ данныхъ о количествѣ и качествѣ земель, народонаселенія, о производительныхъ силахъ губерніи; кромѣ того, они должны заботиться о составленіи подробныхъ описаній губерній, уѣздовъ и городовъ

---

[1]) Св. Зак. II, ст, 478—501.

въ различныхъ отношеніяхъ и препровождать въ центральный статистическій комитетъ по одному экземпляру всѣхъ вообще своихъ изданій. Въ составъ губернскихъ комитетовъ входятъ, подъ предсѣдательствомъ губернатора—помощникъ предсѣдателя, избираемый комитетомъ на три года изъ числа его членовъ, затѣмъ—непремѣнные, дѣйствительные и почетные члены; все дѣлопроизводство, т. е. дѣйствительная работа возлагается на секретаря статистическаго комитета, отъ котораго почти цѣликомъ и зависитъ большій или меньшій успѣхъ дѣятельности комитета.

Къ числу непремѣнныхъ членовъ комитета принадлежатъ: губернскій предводитель дворянства, вице-губернаторъ, профессоръ статистики мѣстнаго университета, если городъ университетскій, городской голова и начальники отдѣльныхъ вѣдомствъ въ губерніи по частямъ: финансовой, государственныхъ имуществъ, медицинской гражданскаго вѣдомства, удѣльной, учебной, духовной, путей сообщенія, горной. Отсюда мы видимъ, что въ составъ комитетовъ входятъ не только начальники губернскихъ учрежденій, но и представители отъ нѣкоторыхъ учрежденій окружныхъ; непонятно, почему законодатель не счелъ необходимымъ, на ряду съ вышеупомянутыми членами разныхъ вѣдомствъ, ввести въ составъ статистическихъ комитетовъ представителей вѣдомствъ—судебнаго и почтово-телеграфнаго. Такъ какъ губернскіе и окружныя учрежденія простираютъ свою дѣятельность въ опредѣленномъ отношеніи на цѣлую губернію или цѣлый округъ, обнимающій обыкновенно нѣсколько губерній и имѣютъ въ этихъ административныхъ районахъ подчиненныя имъ учрежденія, функціонирующія, въ свою очередь, въ районахъ меньшаго размѣра, то и вышеупомянутые непремѣнные члены статистическихъ комитетовъ имѣютъ возможность и обязаны доставлять въ комитетъ статистическія данныя по предметамъ ихъ вѣдомства.

Дѣйствительные члены губернскихъ статистическихъ комитетовъ избираются этими послѣдними изъ лицъ, могущихъ быть полезными дѣлу собиранія и обработки мѣстной статистики; есть, однако, дѣйствительные члены и по своему званію; таковы уѣздные предводители дворянства; начальствующіе учеными экспедиціями или производящіе временно и по порученію правительства какія либо статистическія изысканія и работы также признаются дѣйствительными членами на все

время исполненія возложеннаго на нихъ порученія. Дѣйствительные члены пользуются въ общихъ собраніяхъ комитета такимъ же правомъ голоса, какъ и члены непременные. Въ число, наконецъ, почетныхъ членовъ комитета избираются лица, пріобрѣвшія себѣ извѣстность своими статистическими трудами или въ значительной степени содѣйствовавшія дѣлу статистики своими матеріальными пожертвованіями; на почетныхъ членовъ никакихъ обязанностей не возлагается, хотя правами они пользуются тѣми же, что и первые двѣ категоріи членовъ. Въ засѣданія статистическаго комитета могутъ быть приглашаемы и другія лица, могущія быть полезными. Ни время, ни число, ни порядокъ засѣданій статистическаго комитета законъ не опредѣляетъ, говоря лишь, что обыкновенныя собранія бываютъ въ неопредѣленные сроки, по мѣрѣ надобности и по назначенію губернатора и что въ началѣ каждаго года должно быть общее собраніе комитета для выслушанія отчета, представляемаго секретаремъ, о занятіяхъ комитета за истекшій годъ.

Изъ вышеизложеннаго и изъ нѣкоторыхъ другихъ обстоятельствъ видно, что нашъ законъ отводитъ губернскимъ статистическимъ комитетамъ совершенно второстепенное мѣсто. Вся статистическая работа возлагается въ сущности на одно лице, которое едвали имѣетъ возможность справиться со всѣмъ статистическимъ матеріаломъ по губерніи; содержаніе секретарю комитета назначено въ весьма скромныхъ размѣрахъ (750 р. въ годъ); весьма недостаточными оказываются и вообще суммы, ассигнуемыя на содержаніе статистическаго комитета, т. е. на канцелярію и производство статистическихъ изысканій (maximum 1280 р. въ годъ); съ подобными затратами не можетъ быть, конечно, удовлетворительной статистики [1]).

Однимъ изъ важныхъ недостатковъ этой организаціи оказывается также отсутствіе уѣздныхъ статистическихъ учрежденій и спеціальнаго персонала для статистическихъ работъ. Полицейскіе и другіе чиновники, на которыхъ возлагается обязанность доставленія въ губернскіе статистическіе комитеты статистическихъ свѣдѣній, смотрятъ на это дѣло какъ

---

[1]) Сводъ Зак. 1892. т. II, общ. губ. учрежд. ст. 605—632.

на совершенно имъ постороннее, не входящее въ кругъ прямыхъ ихъ обязанностей, а потому по ихъ мнѣнію и не требующее особеннаго вниманія; сюда часто присоединяется отсутствіе всякаго пониманія и умѣнья собирать и располагать статистическія данныя; недостатокъ времени заставляетъ относиться къ дѣлу исключительно формально—представлятъ свѣдѣнія, мало думая о ихъ достоинствѣ. Вотъ почему текущая административная статистика губернскихъ статистическихъ комитетовъ весьма мало заслуживаетъ довѣрія; а такъ какъ эта статистика полагается въ основаніе работъ центральнаго статистическаго комитета, разработывающаго данныя для всего государства, то и этого рода работы, а вмѣстѣ съ тѣмъ и все вообще значеніе центральнаго статистистическаго учрежденія, имѣютъ, въ сущности, не большую цѣнность. Заслуживаютъ вниманія развѣ спеціальныя работы и изысканія статистическихъ комитетовъ, производимыя на особыя средства и по особымъ порученіямъ. Статистическія бюро, учрежденныя въ нѣкоторыхъ губерніяхъ по иниціативѣ и на средства земства, также не находятъ достаточной поддержки, существуютъ далеко не повсемѣстно, и все дѣло земской статистики страдаетъ отсутствіемъ регулярности и единства дѣятельности. Такимъ образомъ, въ общемъ, административная статистика заставляетъ желать у насъ еще очень многаго, хотя нѣкоторыя отдѣльныя статистическія изысканія имѣютъ большую цѣнность.

§ 16. Судебно-административныя установленія въ губерніи.

Съ освобожденіемъ крестьянъ явилась необходимость въ созданіи такихъ мѣстныхъ органовъ, на которые можно было бы возложить какъ контроль за дѣятельностью общественныхъ крестьянскихъ установленій, такъ и рѣшеніе многихъ вопросовъ крестьянскаго управленія. Для этой цѣли первоначально были образованы должности мировыхъ посредниковъ и учреждены ихъ съѣзды. Одною изъ важныхъ задачъ мировыхъ посредниковъ было также регулированіе согласно съ закономъ отношеній, въ особенности имущественныхъ, между помѣщи-

ками и ихъ бывшими крѣпостными. Когда эти отношенія болѣе или менѣе установились и новый порядокъ вещей потерялъ свой острый характеръ, временная миссія мировыхъ посредниковъ была закончена и на ихъ мѣсто явились новыя учрежденія. Со введеніемъ и распространеніемъ земскихъ и мировыхъ судебныхъ установленій, обязанности мировыхъ посредниковъ были возложены на губернскія и уѣздныя по крестьянскимъ дѣламъ присутствія. Губернскія по крестьянскимъ дѣламъ присутствія принадлежали, по своей организаціи, къ такъ называемымъ смѣшаннымъ присутствіямъ, заключая въ своемъ составѣ губернатора, какъ предсѣдателя, вицегубернатора, губернскаго предводителя дворянства, управляющихъ государственными имуществами и казенной палаты, предсѣдателя губернской земской управы, прокурора окружнаго суда и одного непремѣннаго члена. Впрочемъ, составъ этотъ могъ видоизмѣняться смотря по мѣстнымъ особенностямъ. Въ уѣздахъ губернскимъ присутствіямъ были подчинены уѣздныя по крестьянскимъ дѣламъ присутствія, въ составъ которыхъ, подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства, а гдѣ ихъ не было одного изъ членовъ присутствія, входили: непременный членъ, уѣздный исправникъ, предсѣдатель мѣстной уѣздной земской управы и одинъ изъ почетныхъ мировыхъ судей уѣзда. Составъ уѣздныхъ присутствій носилъ, въ значительной степени, земскій характеръ; такъ, непремѣнный членъ, хотя и назначался министромъ внутреннихъ дѣлъ, но изъ числа кандидатовъ, избиравшихся губернскимъ земскимъ собраніемъ; почетные мировые судьи выбирались уѣзднымъ земскимъ собраніемъ.

Въ сферу компетенціи уѣздныхъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій входили всѣ вообще дѣла, возложенныя положеніями 19 февраля 1861 года на обязанности уѣзднаго съѣзда мировыхъ посредниковъ; важнѣйшими изъ такихъ дѣлъ были: 1) утвержденіе въ должности волостныхъ старшинъ; 2) наложеніе дисциплинарныхъ взысканій на должностныхъ лицъ крестьянскаго управленія и преданіе ихъ суду за преступленія должности; 3) назначеніе сроковъ для собранія волостныхъ сходовъ; 4) разсмотрѣніе жалобъ помѣщиковъ, крестьянскихъ обществъ, отдѣльныхъ крестьянъ и постороннихъ лицъ и вѣдомствъ на должностныхъ лицъ крестьянскаго общественнаго управленія; 5) дѣла по удаленію порочныхъ членовъ

изъ крестьянскихъ обществъ; 6) дѣла по семейнымъ раздѣламъ; 7) утвержденіе разныхъ приговоровъ сельскихъ обществъ и проч. Кромѣ того, отдѣльно па непремѣнныхъ членовъ были возложены весьма многія дѣла по земельному устройству крестьянъ [1]). Губернскія по крестьянскимъ дѣламъ присутствія являлись аппелляціонною инстанціею, въ которую дѣла переносились не только по жалобамъ заинтересованныхъ лицъ, но и самими уѣздными присутствіями въ тѣхъ случаяхъ, когда дѣла превышали степень ихъ власти.

Въ 1889 году были произведены весьма существенныя видоизмѣненія въ организаціи губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій, вѣдавшихъ дѣло крестьянскаго управленія. Эти видоизмѣненія коснулись не только административнаго вѣдомства, но и судебнаго, такъ какъ была создана цѣлая система административно-судебныхъ учрежденій въ видѣ губернскихъ присутствій, уѣздныхъ съѣздовъ и земскихъ начальниковъ. Губернскія присутствія замѣнили собою губернскія по крестьянскимъ дѣламъ присутствія и кромѣ того приняли въ сферу своего вѣденія, какъ сейчасъ увидимъ, многія дѣла судебнаго характера; уѣздные съѣзды замѣнили собою уѣздныя по крестьянскимъ дѣламъ присутствія и съѣзды мировыхъ судей и, наконецъ, земскіе начальники стали функціонировать вмѣсто непремѣнныхъ членовъ и мировыхъ судей. Такимъ образомъ, судебная и административная функціи, существовавшія ранѣе раздѣльно и независимо одна отъ другой, въ новой организаціи были слиты въ вѣдѣніи однихъ и тѣхъ же органовъ.

Отсутствіе правильнаго развитія благосостоянія въ средѣ сельскихъ жителей Имперіи, происходящее, въ свою очередь, въ силу отсутствія „близкой къ народу твердой правительственной власти“—вотъ причина, вызвавшая, по словамъ Высочайшаго указа сенату [2]), реформу мѣстнаго управленія. Вновь созданныя мѣстныя власти, близкія къ народу, должны, по словамъ того же указа, соединить въ себѣ „попечительство надъ сельскими обывателями съ заботами по завершенію крестьянскаго дѣла и съ обя-

---

[1]) *Мыш*ъ. Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ; изд. 1886 г. стр. 381 слѣд.

[2]) Собр. Узак. и распор. правит. 1889. № 81. ст. 690.

занностями по охраненію благочинія, общественнаго порядка, безопасности и правъ частныхъ лицъ въ сельскихъ мѣстностяхъ“. Здѣсь законодатель имѣетъ въ виду, такимъ образомъ, только сельскихъ обывателей и вышеприведенныя слова очевидно касаются лишь административной функціи, судебной же лишь по стольку, по скольку она осуществляется судебными органами крестьянскаго общественнаго управленія. Однако, въ дѣйствительности образованныя въ 1889 году учрежденія служатъ не только защитѣ правъ сельскихъ обывателей, но и являются общими судебными установленіями, касаясь безразлично всѣхъ сословій. Такимъ образомъ, вышеприведенная мотивировка объясняетъ лишь одну сторону мѣстной реформы, другую же, не менѣе существенную, и состоящую въ соединеніи судебной и административной функціи, оставляетъ безъ объясненія. Давая министрамъ внутреннихъ дѣлъ и юстиціи руководящія начала для составленія проэкта реформы мѣстнаго управленія, законодатель намѣтилъ, въ отношеніи собственно сельскихъ обывателей, три самостоятельныя цѣли: во 1) попечительство надъ сельскими обывателями; 2) завершеніе крестьянскаго дѣла и 3) охрану безопасности и правъ сельскихъ обывателей. Какъ увидимъ ниже, эти три цѣли были формулированы въ законодательствѣ съ весьма неодинаковою опредѣленностью. Наименѣе опредѣленно была формулирована первая цѣль-попечительство надъ сельскими обывателями; хотя законъ и имѣетъ въ виду здѣсь хозяйственное и нравственное преуспѣяніе, однако самое выраженіе „попечительсто“ и „попеченіе“ вовсе не указываетъ на предѣлы власти учрежденій въ этомъ случаѣ дѣйствующихъ. Вторая цѣль-завершеніе крестьянскаго дѣла—есть именно та, которая лежала и ранѣе на учрежденіяхъ по крестьянскимъ дѣламъ. Она формулирована въ законодательствѣ съ достаточною опредѣленностью; наконецъ, охрана безопасности и правъ, какъ особая цѣль вновь созданныхъ учрежденій, вполнѣ ясна и опредѣленна лишь въ отношеніи охраны правъ, разумѣя подъ этимъ судебную охрану; для осуществленія же функціи полиціи безопасности существуютъ особыя и самостоятельные полицейскіе органы; полицейская же дѣятельность общихъ органовъ крестьянскаго управленія, созданныхъ закономъ 1889 года, представляется мало опредѣленною и развѣ только вспомогательною. Судебно-административная реформа введена въ Россіи далеко не по-

всѣмѣстно; въ Высочайшемъ указѣ были названы только 36 губерній, въ которыхъ при томъ же реформа должна вводиться съ извѣстною постепенностью, по взаимному соглашенію министровъ внутрѣнныхъ дѣлъ и финансовъ.

§ 17 Губернскія присутствія.

Губернскія присутствія, учрежденныя въ каждой изъ губерній, на которыя распространено положеніе 1889 года, имѣютъ тотъ же составъ, что и прежнія губернскія по крестьянскимъ дѣламъ присутствія, только что, въ виду ихъ судебныхъ функцій, въ засѣданія приглашается на правахъ члена предсѣдатель или членъ мѣстнаго окружнаго суда. Лица прокурорскаго надзора участвуютъ въ судебныхъ засѣданіяхъ присутствія не въ качествѣ членовъ, но лишь для предъявленія присутствію своихъ заключеній; въ засѣданіяхъ же административныхъ, по прямому смыслу закона, прокуроръ окружнаго суда участвуетъ на правахъ члена, слѣдовательно имѣетъ право принимать участіе и въ постановленіи рѣшеній. Небольшое отступленіе отъ прежней организаціи крестьянскихъ присутствій представляетъ то, что въ нынѣшнихъ губернскихъ присутствіяхъ полагается два непремѣнныхъ члена, избираемыхъ губернаторомъ по соглашенію съ губернскимъ предводителемъ дворянства изъ числа мѣстныхъ дворянъ и утверждаемыхъ министромъ внутренних дѣлъ, между тѣмъ какъ въ прежнихъ крестьянскихъ присутствіяхъ былъ только одинъ непремѣнный членъ. Замѣтимъ здѣсь же, что на непремѣнныхъ членовъ губернскаго присутствія возлагается ближайшее наблюденіе за дѣлопроизводствомъ и выполненіе порученій присутствія по предметамъ его вѣдомства [1]); впрочемъ, помимо этого, непремѣнные члены пользуются всѣми правами, предоставленными другимъ членамъ того же присутствія. Въ отношеніи управленія дѣлами крестьянскаго сословія на губернскія присутствія возложено все то, что ранѣе лежало на крестьянскихъ присутствіяхъ; а послѣднія были непосредственно высшею инстанціей надъ уѣздными по крестьянскимъ дѣламъ присутствіями. Впрочемъ, положеніе 1889 года допускаетъ и нѣкоторыя видоизмѣненія и по нѣкоторымъ вопросамъ крестьянскаго управленія высказы-

[1]) Полож. о земск. участк. начальникахъ. ст. 111.

вается съ особенною опредѣленностью и вниманіемъ. Такъ, губернское присутствіе разсматриваетъ и утверждаетъ нѣкоторые, болѣе или мѣнѣе важные, приговоры сельскихъ и волостныхъ сходовъ, куда относятся приговоры: объ удаленіи порочныхъ членовъ и о непринятіи въ свою среду лицъ опороченныхъ по суду, о продажѣ имущества малолѣтнихъ крестьянъ, объ отказахъ отъ надѣла, слѣдующаго малолѣтнимъ сиротамъ, а равно и жалобы, приносимыя на всѣ подобнаго рода приговоры [1]). Такимъ образомъ, ни земскіе начальники, ни уѣздные съѣзды не въ правѣ постановлять какихъ либо рѣшеній по только что приведеннымъ вопросамъ и представленіе земскими начальниками такихъ дѣлъ на усмотрѣніе губернскихъ присутствій является обязательнымъ, т. е. и въ томъ случаѣ, когда на такіе приговоры и не поступило бы никакихъ жалобъ. Если губернскимъ присутствіямъ предоставлено по этого рода дѣламъ право утверждать мірскіе приговоры, то отсюда само собою уже слѣдуетъ, что они могутъ и отказать въ такомъ утвержденіи. Затѣмъ губернскія присутствія являются аппелляціонною инстанціей въ отношеніи неокончательныхъ постановленій замскихъ начальниковъ о поземельномъ устройствѣ сельскихъ обывателей и въ отношеніи всѣхъ неокончательныхъ постановленій уѣздныхъ съѣздовъ [2]). Наконецъ, тѣ же учрежденія вѣдаютъ разнаго рода служебныя дѣла, куда относятся: удаленіе должностныхъ лицъ крестьянскаго общественнаго управленія отъ должностей и преданіе ихъ суду, наложеніе дисциплинарныхъ взысканій на земскихъ начальниковъ, временное устраненіе ихъ отъ должностей и представленіе къ окончательному увольненію и друг. [3]).

По дѣламъ судебнымъ губернскія присутствія разрѣшаютъ протесты и просьбы объ отмѣнѣ окончательныхъ приговоровъ и рѣшеній уѣздныхъ съѣздовъ [4]).

Губернскія присутствія не есть учрежденія бюрократическія, но коллегіальныя; не только въ своихъ судебныхъ засѣданіяхъ, но и въ административныхъ, они постановляютъ свои рѣшенія по большинству голосовъ. Жалобы на постановленія

---

[1]) ibid. ст. 114. также 33 и 34.

[2]) ibid. ст. 120.

[3]) ibid. ст. 115, 121, 136, 141 и др.

[4]) ibid. ст. 123.

присутствій допускаются только въ тѣхъ случаяхъ, когда постановленія сдѣланы по вопросамъ земельнаго устройства крестьянъ; по всѣмъ остальнымъ вопросамъ административнаго характера постановленія присутствій считаются окончательными. Впрочемъ, губернаторъ подъ собственною отвѣтственностью можетъ останавливать исполненіе постановленій губ. присутствій по административнымъ дѣламъ въ особо важныхъ случаяхъ, о чемъ долженъ представить министру внутрѣнних дѣлъ, а этотъ послѣдній представляетъ дѣло на усмотрѣніе сената. Только что приведенное постановленіе страдаетъ тою неясностью, что не извѣстно, о какихъ постановленіяхъ губернскихъ присутствій здѣсь идетъ рѣчь—объ окончательныхъ или неокончательныхъ, или же о тѣхъ и другихъ; во вторыхъ, невполнѣ понятно, какія постановленія подлежатъ отмѣнѣ правительствующимъ сенатомъ, незаконныя или только неправильныя, и если неправильныя то въ чемъ должна заключаться эта неправильность [1]).

§ 18 Уѣздные съѣзды.

Учрежденіями подчиненными губернскимъ присутствіямъ служатъ въ каждомъ уѣздѣ уѣздные съѣзды, имѣющіе тотъ же двоякій характеръ своей организаціи и тѣ же два рода самостоятельныхъ задачъ, что и губернскія присутствія. Уѣздные съѣзды имѣютъ особыя административныя и особыя судебныя присутствія: тѣ и другія ведутся подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства, или особо назначеннаго лица тамъ, гдѣ не производится дворянскихъ выборовъ. Въ составъ тѣхъ и другихъ въ качествѣ членовъ входятъ всѣ земскіе начальники уѣзда; но затѣмъ, составъ административныхъ присутствій характеризуется участіемъ въ нихъ представителей полиціи—исправника и земства—предсѣдателя земской управы: составъ же судебныхъ присутствій заключаетъ въ себѣ представителей судебнаго вѣдомства-почетныхъ мировыхъ судей, городскихъ судей и уѣзднаго члена окружнаго суда. Помимо того, для предъявленія своихъ заключеній въ судебныхъ присутствіяхъ участвуетъ товарищъ прокурора окружнаго суда. Составъ административнаго присутствія можетъ пополняться

---

1) ibid. ст. 128—129.

представителемъ финансовой администраціи, когда присутствію надлежитъ разсматривать финансовые вопросы. Совокупность всѣхъ членовъ какъ судебнаго, такъ и административнаго присутствій образуетъ собою распорядительное засѣданіе уѣзднаго съѣзда.

Сообразно троякому роду присутствій или засѣданій и всѣ дѣла, вѣдаемыя уѣздными съѣздами, раздѣляются на административныя, судебныя и распорядительныя.

Къ административной компетенціи этихъ учрежденій относится все то, что ранѣе вѣдали съѣзды мировыхъ посредниковъ и уѣздныя по крестьянскимъ дѣламъ присутствія; кромѣ того, на разрѣшеніе административныхъ присутствій съѣздовъ идутъ представленія земскихъ начальниковъ по поводу разнаго рода приговоровъ сельскихъ и волостныхъ сходовъ, а равно и объ увольненіи отъ службы или о преданіи суду должностныхъ лицъ крестьянскаго общественнаго управленія; вопросы объ удаленіи отъ должностей или о преданіи суду означенныхъ лицъ, поставленные на видъ губернаторомъ вносятся уѣздными съѣздами на разрѣшеніе губернскихъ присутствій; сюда же направляются и жалобы на неокончательныя постановленія земскихъ начальниковъ. Въ частности, отъ уѣздныхъ же присутствій зависитъ разрѣшеніе продажи движимаго имущества крестьянъ въ видахъ выполненія податной повинности [1]).

Судебная компетенція уѣздныхъ съѣздовъ касается двоякаго рода дѣлъ: 1) рѣшенныхъ волостными судами и 2) рѣшенныхъ земскими начальниками и городскими судьями. Что касается дѣлъ первой категоріи, то къ нимъ относятся: 1) жалобы на постановленія волостныхъ судовъ, которыми виновные приговорены къ аресту или тѣлесному наказанію, а по гражданскимъ дѣламъ ко взысканіямъ 30 рублей; во 2) жалобы на всѣ прочія рѣшенія волостныхъ судовъ, которыми нарушены предѣлы власти этихъ судовъ или которыя оказываются явно не правосудными [2]). Уѣздные съѣзды имѣютъ право не только отмѣнять постановленія волостныхъ судовъ, что можетъ имѣть мѣсто при нарушеніяхъ этими судами правилъ о подсудности, но и самостоятельно постановлять новыя рѣшенія

[1]) ibid. ст. 69—87.

[2]) Временныя правила о волостномъ судѣ; ст. 31

по существу [1]). Отдѣльно на уѣздныхъ членовъ окружнаго суда законъ возлагаетъ приготовленіе дѣлъ къ слушанію и исполненіе судебныхъ рѣшеній.

Наконецъ, въ распорядительныхъ засѣданіяхъ уѣздные съѣзды рѣшаютъ разнаго рода дѣла судебнаго управленія [2]).

Постановленія съѣздовъ, подобно тому какъ и губернскихъ присутствій, раздѣляются на окончательныя, на которыя не допускается жалобъ и неокончательныя, которыя могутъ быть обжалованы въ тридцатидневный срокъ въ губернское присутствіе [3]). Наблюденіе за дѣятельностью съѣздовъ возлагается на губернатора и губернское присутствіе.

§ 19 Земскіе начальники.

Должность земскихъ начальниковъ, образованная также въ 1889 году, является самою важною во всей реформѣ; если главною цѣлью мѣстной административной реформы было создать власть близкую къ народу, то эта цѣль и была осуществлена введеніемъ института земскихъ начальниковъ. Означенная должность представляется особенною и въ другихъ отношеніяхъ. Съ учрежденіемъ этой должности въ сферу мѣстнаго управленія вновь введенъ сословный элементъ, характеризовавшій мѣстное управленіе, какъ извѣстно, по преимуществу съ царствованія Императрицы Екатерины II и затѣмъ постепенно, благодаря реформамъ Императора Александра II, отступавшій на второй планъ. Какъ общее правило, положеніе 1889 года установляетъ, что земскіе начальники, долженствующіе управлять отдѣльными участками уѣзда, должны принадлежать къ сословію потомственныхъ дворянъ и при этомъ удовлетворять еще требованіямъ экономическаго, умственнаго или служебнаго ценза. Что касается перваго, то maximum его равняется полному земскому цензу и онъ установленъ для тѣхъ изъ потомственныхъ дворянъ, которые имѣютъ только среднее образованіе; mininum ценза заключается во владѣніи одною усадьбой и онъ установленъ для тѣхъ изъ потомственныхъ дворянъ, которые имѣютъ высшее образованіе. Образовательный цензъ

---

[1]) ibid. ст. 33.

[2]) Полож. о земск. участ. начальн. ст. 88.

[3]) ibid. ст. 98.

имѣетъ, однако, условное значеніе, такъ какъ можетъ быть возмѣщенъ, такъ сказать служебнымъ цензомъ, заключающимся въ предварительной службѣ, въ теченіи по крайней мѣрѣ трехъ лѣтъ, въ должностяхъ мирового посредника, мирового судьи и непремѣннаго члена присутствія по крестьянскимъ дѣламъ. Наконецъ, непремѣннымъ условіемъ для назначенія на должность является двадцатипятилѣтній возрастъ [1]. Кандидаты на должность земскихъ начальниковъ избираются губернаторомъ по совѣщаніи съ предводителями дворянства и утверждаются въ должности министромъ внутреннихъ дѣлъ [2].

Вышеприведенныя требованія сословнаго и экономическаго ценза не являются, однако, безусловными; за недостаткомъ кандидатовъ изъ потомственныхъ дворянъ, земскіе начальники могутъ быть назначаемы и въ губерніяхъ, имѣющихъ дворянскіе выборы, изъ лицъ, не принадлежащихъ къ сословію потомственныхъ дворянъ, но имѣющихъ высшее или среднее образованіе; а затѣмъ требованія сословнаго и имущественнаго ценза не распространяются на губерніи безъ дворянскихъ выборовъ, куда отнесены по закону губерніи: Астраханская, Вятская, Олонецкая и Пермская и нѣкоторые уѣзды Вологодской губерніи.

При разсмотрѣніи компетенціи земскихъ начальниковъ по предметамъ вѣдомства, мы должны остановиться на тѣхъ же двухъ функціяхъ, которыя характеризуютъ собою дѣятельность губернскихъ присутствій и уѣздныхъ съѣздовъ—административной и судебной, такъ какъ и земскіе начальники, не смотря на единоличный характеръ своей должности, являются органами судебно—административными.

Въ административномъ отношеніи земскіе начальники замѣнили собою непремѣнныхъ членовъ уѣздныхъ присутствій по крестьянскимъ дѣламъ и мировыхъ посредниковъ. Поэтому на нихъ возлагается руководительство крестьянскимъ общественнымъ управленіемъ и рѣшеніе разныхъ вопросовъ, касающихся поземельнаго устройства сельскихъ обывателей. Въ видахъ достиженія этой цѣли, земскимъ начальникамъ предоставлено, между прочимъ, право разсматривать всѣ приговоры,

---

[1]) ibid. ст. 6—7.
[2]) ibid. ст. 13—14.

постановленные волостными и сельскими сходами въ предѣлахъ ввѣренныхъ имъ участковъ [1]). Однако, сами земскіе начальники, по буквальному смыслу закона, не имѣютъ права ни отмѣнять, ни измѣнять постановленій сходовъ, но въ виду незаконности или нецѣлесообразности такихъ постановленій, они должны представлять ихъ въ уѣздные съѣзды. Кромѣ того, многія постановленія сходовъ уже по самому существу своему и по прямому требованію закона подлежатъ утвержденію или уѣздныхъ съѣздовъ или губернскихъ присутствій [2]). Правда, есть нѣкоторые приговоры сельскихъ сходовъ, которые подлежатъ утвержденію земскихъ начальниковъ; такъ, сюда относятся приговоры о производствѣ расходовъ изъ мірскихъ капиталовъ на удовлетвореніе потребностей сельскихъ обществъ; но утвержденіе земскаго начальника получаетъ мѣсто только въ томъ случаѣ, если онъ съ этими приговорами согласенъ, танесогласіе же его вызываетъ необходимость представленія такихъ приговоровъ на разсмотрѣніе уѣзднаго съѣзда [3]).

Земскіе начальники являются также лицами, регулирующими дѣятельность единоличныхъ органовъ крестьянскаго общественнаго управленія. Они утверждаютъ въ должности волостныхъ старшинъ и разрѣшаютъ собственною властью жалобы на должностныхъ лицъ сельскаго и волостного управленія [4]). Въ случаѣ проступковъ по должности, совершенныхъ лицами сельскаго волостного управленія, они имѣютъ право подвергать ихъ, безъ формальнаго производства, различнымъ взысканіямъ отъ замѣчанія до семидневнаго ареста, а равно и временно удалять ихъ отъ должности [5]). Такія постановленія земскихъ начальниковъ не подлежатъ и обжалованію [6]).

Дисциплинарная власть земскихъ начальниковъ простирается, однако, не на однихъ должностныхъ лицъ крестьянска-

---

[1]) ibid. ст. 30.

[2]) ibid. ст. 31—34.

[3]) ibid. ст. 36.

[4]) ibid. ст. 27 и 28;

[5]) ibid. ст. 62.

[6]) ibid. ст. 64.

го управленія, но и на всѣхъ другихъ лицъ, подвѣдомственныхъ этому управленію; по ст. 61, въ случаѣ неисполненія законныхъ распоряженій или требованій земскаго начальника всѣми этими лицами, они могутъ быть подвергаемы земскими начальниками, безъ всякаго формальнаго производства, аресту на время не свыше трехъ дней или денежному взысканію не свыше шести рублей. Такія постановленія также считаются окончательными. Приведенная статья даетъ, такимъ образомъ, земскимъ начальникамъ весьма значительную власть надъ крестьянами и другими лицами, подчиненными крестьянскому управленію, и это тѣмъ болѣе, что сфера компетенціи земскихъ начальниковъ, а слѣдовательно и то, что надо разумѣть подъ ихъ законными распоряженіями и требованіями, далеко неопредѣлено закономъ съ надлежащею точностью.

Наконецъ, административная компетенція земскихъ начальниковъ выражается также въ ихъ правѣ надзора, какъ за всѣмъ крестьянскимъ общественнымъ управленіемъ, такъ и въ частности въ отношеніи нѣкорыхъ спеціальныхъ предметовъ [1]).

Въ судебномъ отношеніи земскіе начальники замѣнили собою мировыхъ судей, хотя и нельзя сказать, что обязанности этихъ послѣднихъ цѣликомъ перешли на земскихъ начальниковъ, такъ какъ съ одной стороны извѣстная часть судебныхъ вопросовъ, подлежавшихъ ранѣе вѣдѣнію мировыхъ судей, перешла въ вѣдомство волостныхъ судовъ, съ другой для рѣшенія нѣкоторыхъ судебныхъ дѣлъ образована новая судебная должность уѣзднаго члена окружнаго суда. Земскіе начальники, какъ судебные органы, занимаютъ, такимъ образомъ, среднее положеніе. Они призваны вѣдать какъ гражданскія, такъ и уголовныя дѣла въ предѣлахъ ихъ участковъ.

Всѣ гражданскія дѣла, подлежащія вѣдѣнію земскихъ начальниковъ, законъ дѣлитъ, по цѣнѣ исковъ, на двѣ категоріи: во 1) дѣла и иски на сумму не свыше 500 рублей; они касаются найма земельныхъ угодій и личнаго найма на сельскія работы, а равно и дѣла о потравахъ и другихъ поврежденіяхъ земельныхъ угодій; во 2) всѣ прочіе иски на сумму не свыше 300 рублей, какъ-то иски по личнымъ обязательствамъ и договорамъ, иски о движимости, о вознагражденіи

---

[1]) ibid. ст. 37—38.

за ущербъ и убытки, о личныхъ обидахъ и другіе [1]). Особую категорію представляютъ дѣла о возстановленіи нарушеннаго владѣнія, когда со времени нарушенія прошло не болѣе шести мѣсяцевъ.

Судопроизводство земскихъ начальниковъ по уголовнымъ дѣламъ выражается въ разсмотрѣніи проступковъ, предусмотрѣнныхъ въ уставѣ о наказаніяхъ, налагаемыхъ мировыми судьями, безпатентная продажа питейныхъ и табачныхъ издѣлій и нарушенія устава о питейномъ сборѣ не сопряженныя съ ущербомъ для казны [2]). Впрочемъ, изъ дѣлъ подлежавшихъ вѣдомству мировыхъ судей, земскимъ начальникамъ неподвѣдомственны дѣла о похищеніяхъ чужой собственности изъ запертыхъ помѣщеній [3]).

Огромное большинство постановленій земскихъ начальниковъ, какъ по административнымъ, такъ и по судебнымъ дѣламъ, подлежатъ обжалованію въ уѣздный съѣздъ или въ губернское присутствіе.

Организація созданныхъ положеніемъ 1889 года судебно-административныхъ учрежденій, является далеко не совершенной и недостатки ея вызываютъ вновь стремленіе къ ихъ устраненію путемъ созданія новой организаціи Главнѣйшіе недостатки выражаются: во 1) въ чрезмѣрно обширной компетенціи и власти земскихъ начальниковъ, обусловливаемой соединеніемъ въ ихъ рукахъ какъ судебной, такъ и административной функцій; во 2) въ сословности института земскихъ начальниковъ.

Соединеніе судебной и административной функцій въ однихъ и тѣхъ же рукахъ имѣетъ противъ себя довольно вѣскія какъ теоретическія, такъ и историческія основанія.

Какъ судебная, такъ и административная функціи имѣютъ каждая свои особенности; первая состоитъ въ осуществленіи идеи права, послѣдняя идеи блага; первая охраняетъ, и по скольку возможно, возстановляетъ права, послѣдняя предпринимаетъ мѣры благосостоянія или безопасности, согласуя ихъ съ требованіями цѣлесообразности; хотя въ томъ и другомъ случаѣ въ основаніи дѣятельности лежитъ законъ, однако

---

[1]) ibid. ст. 48; Уст. гражд. Суд. ст. 29.

[2]) Полож. о зем. участк. нач. ст. 49.

[3]) Уст. о наказ. налаг. миров. суд. ст. 170[1].

сфера свободнаго усмотрѣнія также находитъ свое мѣсто, и въ области административной она несравненно шире, нежели въ судебной. Уже и сказаннаго достаточно, чтобы видѣть, какая существенная разница лежитъ между обѣими функціями; понятія права и блага хотя и родственны, но не тождественны. Осуществленіе одними и тѣми же органами такихъ государственныхъ функцій, изъ которыхъ каждая сама по себѣ представляется въ высшей степени важною и сложною, не можетъ быть вполнѣ правильнымъ, и если элементъ права не можетъ быть вреднымъ и въ области администраціи, если строгая законность дѣятельности и уваженіе правъ всѣхъ и каждаго и здѣсь, какъ и въ области суда, способны придать этой дѣятельности особенный и весьма даже желательный колоритъ, то, наоборотъ, начала свободнаго усмотрѣнія, имѣющія столь широкое примѣненіе оъ области администраціи, подъ вліяніемъ быстро мѣняющихся условій и требованій цѣлесообразности, будучи внесены въ область суда, нарушаютъ опредѣленныя закономъ рамки судебной дѣятельности и подрываютъ самыя основы правоваго порядка. Между тѣмъ порученіе судебной и административной дѣятельности однимъ и тѣмъ же лицамъ создаетъ именно возможность такого проникновенія начала свободнаго усмотрѣнія въ область суда, ибо нельзя требовать постояннаго и послѣдовательнаго роздвоенія человѣческой воли и мысли.

Историческій ходъ развитія нашихъ мѣстныхъ установленій показываетъ, что идея этого развитія между прочимъ состояла въ постепенномъ отдѣленіи судебной функціи отъ административной. Наша исторія даже и въ отдаленнѣйшія эпохи даетъ намъ примѣры самостоятельнаго и отдѣльнаго существованія судебныхъ учрежденій и это, между прочимъ потому, что судебная функція и по времени своего происхожденія является болѣе древнею и раннею, нежели административная, или по крайней мѣрѣ функція внутренняго управленія. Заботы о созданіи отдѣльныхъ отъ администраціи судебныхъ установленій появляются уже при Петрѣ Великомъ и продолжаются съ перемѣннымъ успѣхомъ во все послѣдующее время; до половины настоящаго столѣтія преобладаніе стояло однако всегда на сторонѣ администраціи и цѣлая сѣть отдѣльныхъ судебныхъ органовъ, созданныхъ Императрицею Екатериною, далеко не была свободна отъ административнаго вліянія.

Несомнѣнно, однако, что эта зависимость была гораздо меньшею, нежели та, въ какой находилась судебная функція съ XVII вѣка. Дѣло отдѣленія судебной функціи отъ административной завершилось судебною реформой 1864 года, такъ что новая реформа 1889 года представляетъ собою въ разсматриваемомъ отношеніи возвращеніе къ старымъ началамъ.

Наблюдая современный строй судебныхъ и административныхъ мѣстныхъ установленій въ западно европейскихъ государствахъ, мы всюду, за самыми немногими исключеніями, видимъ раздѣльное существованіе этихъ установленій; изрѣдка встрѣчающееся сліяніе двухъ этихъ функцій во первыхъ не подрываетъ установившагося правила, во вторыхъ объясняется или требованіями удобства, причемъ очевидно этимъ требованіямъ, имѣющимъ въ сущности второстепенное значеніе, приносятся въ жертву болѣе цѣнные принципы, или же такое сліяніе объясняется совершенно особеннымъ историческимъ складомъ мѣстныхъ установленій, какъ это мы видимъ въ Англіи, гдѣ мировые судьи въ одно и то же время и судятъ и управляютъ.

Другой указанный нами недостатокъ судебно-административныхъ учрежденій, созданныхъ закономъ 1889 года, заключается, какъ мы сказали, въ ихъ сословномъ характерѣ; по общему правилу должности земскихъ начальниковъ возлагаются только на лицъ дворянскаго происхожденія. Если мы припомнимъ, что уже съ Петра Великаго въ области государственной службы, на ряду съ началомъ родовотости и происхожденія, начинаетъ занимать и постепенно пріобрѣтать все большее и большее значеніе начало выслуги, т. е. личной дѣятельности и умственнаго ценза, если къ этому добавимъ, что успѣхи просвѣщенія и развитіе государственной службы содѣйствовали образованію весьма значительнаго контингента лицъ, видящихъ въ государственной службѣ свою профессію, то для насъ будетъ понятнымъ, что сословный характеръ учрежденій и должностей, функціонирующихъ по закону 1889 года, представляетъ собою опять же возвращеніе къ началамъ давно оставленнымъ. Высказывать какія либо теоретическія соображенія въ доказательство нецѣлесообразности сословнаго начала въ области администраціи представляется, конечно, излишнимъ, такъ какъ для каждаго очевидно, что успѣхи администраціи

не стоятъ ни въ какомъ прямомъ отношеніи къ сословному началу.

§ 20. Установленія финансовыя.

Въ системѣ губернскихъ установленій мы находимъ довольно значительное число установленій съ финансовымъ характеромъ. Одни изъ этихъ установленій являются исключительно финансовыми, каковы казенныя палаты съ губернскими податными присутствіями, распорядительные комитеты, казначейства, управленія акцизными сборами; другія, на ряду съ вопросами финансоваго характера, вѣдаютъ тѣ или другіе предметы внутренняго управленія; таковы управленія государственными имуществами съ лѣсоохранительными комитетами, губернскія по питейнымъ дѣламъ присутствія; наконецъ, особое положеніе занимаютъ тѣ установленія, которыя призваны къ осуществленію финансоваго контроля—таковы контрольныя палаты.

Финансовыя установленія, преслѣдующія чисто финансовыя цѣли, могутъ быть классифицированы по предметамъ вѣдомства; прежде всего замѣтимъ, что всѣ они подчинены министерству финансовъ. Такъ какъ денежныя повинности или налоги существуютъ у насъ въ двухъ главныхъ видахъ—налоговъ прямыхъ или окладныхъ и косвенныхъ, то сообразно съ этимъ и мѣстныя финансовыя учрежденія раздѣляются на учрежденія, завѣдующія прямыми налогами, таковы казенныя палаты и податныя присутствія, и учрежденія, вѣдающія косвенные налоги, таковы управленія акцизными сборами; храненіе государственныхъ суммъ возлагается на особыя установленія—казначейства.

Въ общемъ, существующая система мѣстныхъ финансовыхъ установленій не отличается ни стройностью, ни единствомъ; разныя установленія возникли въ разное время и подъ вліяніемъ неодинаковыхъ условій. Недостатокъ мѣстнаго единства возмѣщается, однако, объединенімъ всѣхъ этихъ установленій въ центрѣ—въ министерствѣ финансовъ. Соединеніе въ однихъ и тѣхъ же мѣстныхъ установленіяхъ задачъ финансовыхъ и внутренняго управленія есть результатъ подобнаго же соединенія въ центрѣ, что объясняется желаніемъ классифицировать задачи или компетенцію органовъ управленія не по цѣлямъ управленія, но по объектамъ. Впрочемъ, едвали не

большую долю вліянія оказываютъ здѣсь историческія условія развитія финансовыхъ установленій вообще и управленія государственными имуществами въ частности.

§ 21. Казенныя палаты.

Казенныя палаты являются главнѣйшими финансовыми установленіями въ каждой губерніи. По своей организаціи они отличаются исключительно бюрократическимъ характеромъ; вся власть этихъ установленій сосредоточивается въ ихъ управляющихъ; управляющій казенной палаты хотя и функціонируетъ какъ предсѣдатель ея общаго присутствія, въ составъ котораго входятъ еще и начальники каждаго изъ трехъ отдѣленій этого установленія, однако здѣсь роль его не исключительно предсѣдательская; онъ дѣйствительный начальникъ казенной палаты и ея рѣшенія являются, въ сущности, его рѣшеніями. Начальникамъ отдѣленій законъ, правда, даетъ право оставаться при особыхъ мнѣніяхъ; едвали, однако, такое право можетъ осуществляться, несмотря даже на назначеніе начальниковъ отдѣленій въ ихъ должности самимъ министромъ финансовъ и даже не по представленіямъ управляющаго, но по представленіямъ департамента государственнаго казначейства. Это слѣдуетъ изъ того, что казенная палата не коллегіальное установленіе и начальники отдѣленій не равноправные съ управляющимъ члены общаго присутствія, но его подчиненные, на которыхъ онъ имѣетъ право возлагать различнаго рода служебныя порученія, назначать ихъ въ командировки и проч. Права управляющаго казенной палаты ограничиваются, однако, въ томъ случаѣ, когда въ общемъ присутствіи разсматриваются вопросы о производствѣ торговъ и подрядовъ для вѣдомствъ, неподчиненныхъ министерству финансовъ; въ этихъ случаяхъ предсѣдательство въ общемъ присутствіи возлагается по закону на губернатора [1]).

Главными задачами, возложенными закономъ на казенныя палаты, служатъ: завѣдываніе вообще счетоводствомъ и отчетностью по приходу и расходу суммъ, обращающихся въ подвѣдомственныхъ палатамъ кассахъ; однако, сами палаты не

---

[1]) Общ. губ. учрежд. ст. 1001—1005. 1015. 1048.

собираютъ никакихъ доходовъ [1]). Но производство нѣкоторыхъ финансовыхъ операцій законъ возлагаетъ именно на казенныя палаты; таково производство торговъ и подрядовъ, если цѣна такихъ обязательствъ не превышаетъ пяти тысячъ руб., контракты же цѣною до десяти тысячъ утверждаются губернаторомъ, выше десяти тысячъ—министромъ финансовъ. Во всякомъ случаѣ, однако, самая необходимость заключенія подобныхъ условій съ частными лицами или учрежденіями, должна быть признана министерствомъ и безъ такого признанія казенныя палаты не имѣютъ права заключать подобныхъ условій [2]). Къ числу финансовыхъ же обязанностей казенныхъ палатъ, относятся: сложеніе недоимокъ по безнадежности къ поступленію или неправильно числящихся, возвратъ неправильно поступившихъ денегъ, перечисленіе платежей изъ одного сбора въ другой и др. Однако, кромѣ дѣлъ чисто финансоваго характера, казенныя палаты разсматриваютъ также вопросы судебные; такъ, они собственною властью налагаютъ денежныя взысканія за нарушенія уставовъ казеннаго управленія и назначаютъ слѣдствія, а равно и предаютъ суду за преступленія по должности лицъ имъ подчиненныхъ [3]). Значеніе казенныхъ палатъ въ качестствѣ хозяйственно—финансовыхъ учрежденій въ губерніи выясняется еще болѣе изъ разсмотрѣнія подчиненныхъ имъ, или же состоящихъ при нихъ особыхъ финансовыхъ учрежденій; къ числу таковыхъ относятся: казначейства, податныя присутствія, присутствія по квартирному налогу.

§ 22. Губернскія и уѣздныя казначейства.

Главнѣйшее назначеніе губернскихъ и уѣздныхъ казначействъ заключается въ храненіи государственныхъ суммъ, поступающихъ отъ плательщиковъ налоговъ. Но такъ какъ государственныя средства образуются для ихъ расходованія въ видахъ удовлетворенія разнообразныхъ государственныхъ цѣлей, то на казначейства воложена и функція выдачи суммъ

---

[1]) Ibid. ст. 1016 и 1035.
[2]) Ibid. ст. 1031—1032.
[3]) Ibid. ст. 1019.

по установленнымъ закономъ правиламъ. Въ виду далѣе того, что государственныя средства образуются, между прочимъ, путемъ поступленія пошлинъ и другихъ сборовъ, уплачиваемыхъ чрезъ покупку гербовыхъ марокъ, а равно и путемъ полученія доходовъ отъ акциза, отъ выдачи торговыхъ и промысловыхъ свидѣтельствъ и билетовъ, равнымъ образомъ отъ паспортовъ, выдаваемыхъ крестьянамъ и мѣщанамъ, всѣ подобнаго рода операціи возлагаются закономъ также на казначейства [1]). Одною изъ функцій казначействъ является также размѣнъ кредитныхъ билетовъ па мелкія суммы до ста рублей въ однѣ руки [2]); однако, тамъ, гдѣ есть отдѣленія государственнаго банка, операція эта возлагается обыкновенно на эти отдѣленія. Совершенно тоже самое слѣдуетъ сказать относительно устройства сберегательныхъ кассъ. Наконецъ, на казначеевъ законъ возлагаевъ даже обязанность изысканія источниковъ государственныхъ доходовъ н способовъ къ ихъ возвышенію; „если казначей, говоритъ ст. 1093, откроетъ какой безгласный (?) въ уѣздѣ его существующій источникъ дохода или способъ къ возвышенію извѣстнаго уже дохода, то обязанъ представить о томъ казенной палатѣ". Хотя редакція этой статьи и неможетъ быть названа вполнѣ точною и опредѣленною, такъ какъ слово „безгласный" допускаетъ различное толкованіе и такъ какъ въ статьѣ говорится объ уѣздѣ, но не о цѣлой губерніи и тѣмъ самымъ означенная обязанность возлагается какъ бы только на уѣздныхъ казначеевъ, все же общій смыслъ статьи ясенъ.

Казначейства, какъ и казенныя палаты, являются учрежденіями бюрократическими, находящимися въ завѣдываніи казначеевъ и подчиненными непосредственно казеннымъ палатамъ. Впрочемъ, казначеи обязаны принимать указы и повелѣнія также отъ губернаторовъ и губернскихъ правленій [3]). Къ сожалѣнію, законъ не указываетъ какихъ предметовъ и въ какой степени могутъ касаться распоряженія, даваемыя казначеямъ губернскими правленіями и губернаторами, а между тѣмъ бо́льшая опредѣленность въ этомъ отношеніи была бы далеко

---

[1]) Ibid. ст. 1082.
[2]) Ibid. ст. 1087. 1088.
[3]) Ibid. ст. 1076.

не лишнею, такъ какъ казенныя палаты и подчиненныя имъ казначейства имѣютъ свое особое центральное начальство въ лицѣ министра финансовъ.

§ 23. Податныя присутствія.

Губернскія и уѣздныя податныя присутствія—учрежденія сравнительно новыя, образованныя лишь въ 1885 году. Несмотря на свое названіе, они призваны завѣдывать особыми, учрежденными въ томъ же году налогами—дополнительнымъ процентнымъ и раскладочнымъ, взимаемыми съ торговыхъ и промышленныхъ предпріятій, при чемъ торговыя и промышленныя предпріятія понимаются здѣсь въ обширномъ смыслѣ, подъ который подведены даже сберегательныя кассы, и ссудо-сберегательныя товарищества [1]). Образуя новыя учрежденія для завѣдыванія дополнительными сборами, законодатель не желалъ игнорировать и интересовъ плательщиковъ, привлекая и ихъ къ участію въ дѣятельности податныхъ присутствій. Кромѣ всего состава общаго присутствія казенной палаты въ составъ губернскихъ податныхъ присутствій входятъ плательщики дополнительнаго сбора въ числѣ шести человѣкъ, избираемыхъ на три года въ равномъ количествѣ, т. е. по два, губернскимъ земскимъ собраніемъ, городскою думою губернскаго города и мѣстнымъ купеческимъ обществомъ. Для раскладки внутри уѣздовъ причитающейся съ нихъ суммы дополнительнаго сбора образованы уѣздныя податныя присутствія съ такимъ же приблизительно составомъ выборныхъ лицъ, какъ и губернскія [2]). Въ мѣстностяхъ, гдѣ не введены ни земскія, ни новыя городскія общественныя учрежденія, представители торговли и промышленности избираются губернаторами, по соглашенію съ управляющими казенныхъ палатъ [3]). Участіе представителей торговли и промышленности въ разсматриваемыхъ учрежденіяхъ объясняется также и сущностью самыхъ задачъ, возложенныхъ закономъ на эти учрежденія;

---

[1]) Сводъ зак. т. V, изд. 1893. Полож. о сборѣ за право торговли и др. промысловъ ст. 403.

[2]) Ibid. ст. 406—408.

[3]) Ibid. ст. 413.

такъ, дополнительный процентный сборъ взимается съ плательщиковъ въ размѣрѣ пяти процентовъ съ чистой прибыли за истекшій операціонный годъ; опредѣленіе же чистой прибыли непремѣнно требуетъ участія заинтересованныхъ лицъ, т. е. въ данномъ случаѣ вообще плательщиковъ. То же самое слѣдуетъ сказать и о дополнительномъ раскладочномъ сборѣ, который распредѣляется губернскимъ податнымъ присутствіемъ между уѣздами сообразно степи развитія въ нихъ торговли и промышленности, а уѣздными податными присутствіями между торговыми и промышленными предпріятіями сообразно предполагаемымъ прибылямъ. Опредѣленіе же какъ степени развитія торговли и промышленности, такъ и предполагаемыхъ прибылей отъ предпріятій возможно опять таки не иначе, какъ при участіи заинтересованныхъ лицъ. Податныя присутствія въ своей дѣятельности подчинены непосредственно казеннымъ палатамъ.

§ 24. Губернскія по квартирному налогу присутствія.

Подъ вліяніемъ стремленія правительства все къ большему и большему увеличенію государственныхъ средствъ, въ 1893 году былъ введенъ новый налогъ на квартиры и для завѣдыванія имъ были образованы новыя учрежденія—присутствія по квартирному налогу. Квартирный налогъ правильнѣе назвать налогомъ на жилыя помѣщенія, такъ какъ имъ облагаются не только помѣщенія, отдаваемыя въ наемъ, но и помѣщенія, занимаемыя домохозяевами. Присутствія по квартирному налогу, подобно податнымъ присутствіямъ, состоятъ при казенныхъ палатахъ и находятся отъ нихъ въ непосредственной зависимости. Кромѣ всего состава общаго присутствія казенной палаты, въ составъ губернскихъ присутствій по квартирному налогу входятъ: городской голова губернскаго города и два лица, избираемыя городскою думою на три года [1]). Здѣсь могутъ участвовать также и городскіе головы уѣздныхъ городовъ, посадовъ и мѣстечекъ, но только въ тѣхъ случаяхъ, когда въ присутствіи разсматриваются вопросы, касающіеся

---

[1]) Полож. о госуд. квартир. налогѣ. Сводъ Зак. т. V, изд. 1893 г. ст. 15—16. См. также инструкцію о порядкѣ взиманія и опредѣленія кварт. налога. Собр. Узак. и Распор. 1893. ст. 1331.

плательщиковъ этихъ населенныхъ мѣстъ. Если, однако, общее завѣдываніе квартирнымъ налогомъ по всей губерніи возложено на губернскія присутствія по квартирному налогу, то непосредственное опредѣленіе причитающихся съ плательщиковъ окладовъ этого налога возлагается на городскія по квартирному налогу присутствія. Составъ ихъ также заключаетъ въ себѣ представителей отъ плательщиковъ квартирнаго налога въ числѣ отъ четырехъ до шести, избираемыхъ городскими думами или собраніемъ городскихъ уполномоченныхъ въ мѣстностяхъ, гдѣ введено городовое положеніе, или губернаторами по соглашенію съ управляющими казенныхъ палатъ тамъ, гдѣ городовое положеніе не дѣйствуетъ; въ поселеніяхъ, не имѣющихъ городскаго устройства, члены городскихъ присутствій по квартирному налогу избираются земскими собраніями, а если нѣтъ земскихъ учрежденій, то опять же губернаторами вышеуказаннымъ порядкомъ. Выборные лица, по словамъ закона, должны быть изъ числа квартирохозяевъ, слѣдовательно не только домохозяевъ, но и вообще всѣхъ лицъ, занимающихъ жилыя помѣщенія, облагаемыя квартирнымъ налогомъ; такимъ образомъ и здѣсь, какъ и въ отношеніи дополнительныхъ сборовъ съ торговли и промышленности, законодатель, привлекая къ участію въ государственной дѣятельности самихъ плательщиковъ, не желаетъ игнорировать ихъ хозяйственныхъ интересовъ. Довольно трудно, однако, сказать, къ какому типу учрежденій принадлежатъ присутствія по квартирному налогу. Губернскія присутствія по ихъ составу могутъ быть отнесены къ смѣшаннымъ присутствіямъ, чего никакъ нельзя уже сказать о городскихъ присутствіяхъ; тѣ и другія являются далѣе учрежденіями, личный составъ которыхъ носитъ правительственно-общественный характеръ. Въ численномъ отношеніи въ губернскихъ присутствіяхъ преобладаетъ элементъ правительственный, въ городскихъ, напротивъ, элементъ общественный. Губернскія присутствія являются учрежденіями коллегіальными, какъ и большинство другихъ губернскихъ присутствій, имѣющихъ смѣшанный составъ; рѣшеніе дѣлъ производится здѣсь по большинству голосовъ и только при равенствѣ голосовъ голосъ предсѣдателя имѣетъ перевѣсъ [1]). Ина-

---

[1]) Ibid. ст. 22.

че обстоитъ дѣло съ городскими присутствіями. Хотя въ нихъ и обнаруживается значительное преобладаніе общественнаго элемента надъ правительственнымъ, воплощающимся въ лицѣ лишь предсѣдателя—податнаго инспектора или другаго лица по назначенію управляющаго казенною палатою,—все же они, въ сущности, учрежденія скорѣе бюрократическія, нежели коллегіальныя, такъ какъ, несмотря на устанавливаемый закономъ способъ рѣшенія дѣлъ по большинству голосовъ, эти рѣшенія все же болѣе всего зависятъ отъ предсѣдателя и городское присутствіе по квартирному налогу не можетъ самостоятельно постановить ни одного рѣшенія противнаго мнѣнію предсѣдателя или, по крайней мѣрѣ, не можетъ ни одного такого постановленія привести въ исполненіе [1]. Во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда предсѣдатель остается въ меньшинствѣ, дѣло переносится на разсмотрѣніе губернскаго по квартирному налогу присутствія. Такимъ образомъ, способъ рѣшенія дѣлъ по большинству, характеризующій собою дѣятельность коллегіальныхъ установленій, имѣетъ здѣсь лишь условное значеніе, т. е, примѣняется только въ томъ случаѣ, когда къ большинству голосовъ примыкаетъ предсѣдатель. Такое ненормальное явленіе объясняется именно недостаточнымъ представительствомъ правительственнаго элемента въ этихъ учрежденіяхъ; этотъ недостатокъ и возмѣщенъ особою властью предсѣдателя.

Дѣятельность городскихъ присутствій по квартирному налогу заключается, какъ замѣчено выше, въ опредѣленіи самыхъ окладовъ причитающагося съ плательщиковъ налога; очевидно, она носитъ болѣе или менѣе формальный характеръ, такъ какъ самъ законъ дѣлитъ города и населенія на пять классовъ, и установляетъ для каждаго класса оклады налога соотвѣтственно наемной цѣнѣ квартиръ. Свѣдѣнія же о квартирной платѣ доставляются въ присутствія домохозяевами или арендаторами и присутствію остается провѣрить эти свѣдѣнія, опредѣлить наемную стоимость жилыхъ помѣщеній, занимаемыхъ самими домохозяевами, составить списки плательщиковъ, налога и выставить цифры оклада, соотвѣтствующія квартирной платѣ. Въ сферу компетенціи городскихъ присутствій входитъ также наложеніе взысканій на плательщиковъ за не-

[1] Ibid. 2 ст.3.

исполненіе законныхъ требованій присутствій и за доставленіе завѣдомо невѣрныхъ свѣдѣній о числѣ находящихся въ домѣ квартиръ и условіяхъ наемной платы [1]). Постановленія какъ городскихъ, такъ и губернскихъ присутствій по квартирному налогу могутъ быть обжалованы [2]).

§ 25. Губернскіе распорядительные комитеты.

Предметъ дѣятельности губернскихъ распорядительныхъ комитетовъ составляютъ земскія денежныя повинности. Чтобы уяснить себѣ роль и значеніе этихъ установленій, необходимо припомнить, что еще по уставу 1851 года земскія повинности раздѣлялись на государственныя, мѣстныя и частныя. Со введеніемъ земскихъ учрежденій въ 1864 году вторая категорія повинностей всецѣло перешла въ ихъ вѣдѣніе. Самое дѣленіе повинностей на три вышеупомянутыя категоріи а вмѣстѣ съ тѣмъ и учрежденія, завѣдовавшія этими повинностями т. е., комитеты о земскихъ повинностяхъ и ихъ особыя присутствія въ земскихъ губерніяхъ, исчезли.

Возникло новое дѣленіе земскихъ повинностей на обязательныя и необязательныя. Составленіе по нимъ смѣтъ и раскладокъ ввѣрено земскимъ учрежденіямъ; но въ видахъ исполненія смѣтъ по тѣмъ расходамъ, которые ранѣе производились на счетъ земскаго государственнаго сбора и входили въ сферу вѣдомства особыхъ присутствій комитетовъ о земскихъ повинностяхъ, въ губерніяхъ образованы губернскіе распорядительные комитеты, въ уѣздахъ же, какъ вспомоществующія имъ учрежденія—уѣздные распорядительные комитеты. Означенные губернскіе комитеты принадлежатъ къ типу смѣшанныхъ присутствій, такъ какъ въ стоставъ ихъ подъ предсѣдательствомъ губернатора, входятъ: губернскій предводитель дворянства, управляющій казенною палатой, членъ отъ правительства по назначенію министерства финансовъ, предсѣдатель губернской земской ууравы (гдѣ есть земскія учрежденія), городской голова губернскаго города, членъ отъ военнаго вѣдомства и управляющій почтовою частью; послѣдніе

[1]) Ibid. ст. 25 и 26.

[2]) Ibid. ст. 33—34.

два члена участвуютъ въ комитетѣ въ лишь случаяхъ, когда разсматриваемые вопросы касаются ихъ вѣдомствъ; по дѣламъ судебнымъ участвуетъ прокуроръ окружнаго суда.

Такимъ образомъ, составъ губернскаго распорядительнаго комитета почти тотъ же, что и составъ бывшихъ комитетовъ о земскихъ повинностяхъ. Составъ уѣздныхъ комитетовъ представляется менѣе сложнымъ, такъ какъ въ него входятъ, подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго исправника—членъ уѣздной земской управы и особый чиновникъ по назначенію губернатора, при участіи въ опредѣленныхъ случаяхъ представителей почтоваго и военнаго вѣдомства; могутъ быть приглашаемы и другія лица. Такой составъ распорядительныхъ комитетовъ объясняется самою цѣлью ихъ существованія. Дѣло въ томъ, что земскія учрежденія вѣдаютъ, какъ мы увидимъ ниже, не только мѣстныя потребности, но также и потребности общегосударственнаго характера; таково, напримѣръ, квартирное довольствіе войскъ, содержаніе зданій, занимаемыхъ нѣкоторыми правительственными учрежденіями, назначеніе содержанія изъ земскихъ суммъ правительственнымъ чиновникамъ, многіе вопросы дорожной и подводной повинности и т. д. Правительственныя учрежденія и вѣдомства, удовлетвореніе потребностей которыхъ поставлено въ зависимость отъ земскихъ учрежденій, очевидно заинтересованы, чтобы эти потребности были удовлетворяемы надлежащимъ образомъ, что и достигается существованіемъ особыхъ учрежденій—распорядительныхъ комитетовъ — состоящихъ, такъ сказать, на стражѣ общегосударственныхъ интересовъ, удовлетворяемыхъ на земскія средства. На представителей отдѣльныхъ вѣдомствъ—правительственныхъ агентовъ и возлагается обязанность заботиться о достиженіи вышеуказанной цѣли; представители же земства, участвующіе въ комитетахъ, очевидно должны стоять на стражѣ земскихъ интересовъ—ихъ цѣль забота о возможно большей экономіи земскихъ средствъ, въ особенности въ отношеніи удовлетворенія, такъ называемыхъ, обязательныхъ потребностей, дабы путемъ такой экономіи имѣть возможность расширить сферу удовлетворенія наиболѣе насущныхъ потребностей мѣстной земской жизни.

Такимъ образомъ, въ данномъ случаѣ интересы общегосударственные и земскіе должны по крайней мѣрѣ иногда, сталкиваться. Съ большимъ расширеніемъ самостоятельности

и компетенціи земскихъ учрежденій, съ распространеніемъ ихъ власти и дѣятельности на все мѣстное управленіе—будетъ ли оно состоять въ удовлетвореніи потребностей мѣстной жизни, или въ мѣстномъ выполненіи общегосударственныхъ функцій, эта возможная теперь противоположность интересовъ исчезнетъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ прекратится необходимость существованія такихъ учрежденій какъ распорядительные комитеты.

§ 26. Губернскія и окружныя акцизныя упраленія.

Существованіе косвенныхъ налоговъ, каковы у насъ налоги съ издѣлій изъ вина и спирта, съ табаку, сахара, освѣтительныхъ нефтяныхъ маслъ и др., вызываетъ необходимость образованія и особыхъ учрежденій, на которыя можно было бы возложить завѣдываніе этими налогами. Такими учрежденіями и являются акцизныя управленія, раздѣляющіяся у насъ на губернскія и окружныя. Слѣдуетъ, однако, замѣтить, что подобное дѣленіе далеко не представляется безусловнымъ; самъ законъ дозволяетъ губернскимъ акцизнымъ управленіямъ распространять свою дѣятельность на нѣсколько губерній, а окружнымъ на нѣсколько уѣздовъ, смотря по числу и обширности заводовъ и фабрикъ, выдѣлывающихъ предметы, обложенные акцизомъ или заведеній, производящихъ торговлю такими предметами; такимъ образомъ, названіе акцизныхъ управленій губернскими не всегда соотвѣтствуетъ территоріальному объему компетенціи этихъ учрежденій. Самое образованіе акцизныхъ управленій въ той или другой мѣстности, опредѣленіе пространства ихъ дѣятельности, а равно большаго или меньшаго числа входящихъ въ ихъ составъ должностныхъ лицъ, зависитъ отъ министра финансовъ [1]).

Въ отношеніи организаціи, личнаго должностнаго состава, пріемовъ дѣятельности и проч. акцизныя управленія представляютъ значительныя особенности, отличающія ихъ отъ другихъ губернскихъ учрежденій. Разсматриваемыя учрежденія подчинены департаменту неокладныхъ сборовъ министерства финансовъ; въ ряду мѣстныхъ учрежденій они существуютъ самостоятельно, т. е. обособленно и не при казенныхъ

---

1) Сводъ Зак. т. V. изд. 1893. Уставъ объ акцизныхъ сборахъ. ст. 10.

палатахъ, какъ нѣкоторыя изъ вышеразсмотрѣнныхъ учрежденій; связь ихъ съ казенными палатами выражается лишь чрезъ посредство казначействъ, принимающихъ и хранящихъ акцизные сборы.

Акцизныя управленія—учрежденія бюрократическія; въ губернскихъ вся власть по акцизному управленію сосредоточивается въ рукахъ управляющихъ акцизными сборами, въ окружныхъ—въ рукахъ надзирателей акцизныхъ сборовъ; но какъ въ губернскихъ, такъ и въ окружныхъ въ составъ управленій входятъ и другія должностныя лица, спеціалисты или вообще выполняющіе отдѣльныя функціи; таковы: ревизоры, техники, чиновники по судебной части, контролеры и надсмотрщики [1]).

Особенность разсматриваемыхъ учрежденій въ отношеніи личнаго ихъ служебнаго персонала заключается, тежду прочимъ, въ томъ, что какъ управляющіе, такъ ревизоры, надзиратели и другіе должностные лица не должны быть лично хозяйственнымъ образомъ заинтересованы въ производствахъ и торговыхъ операціяхъ, подлежащихъ акцизу, въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ они состоятъ на службѣ; въ виду этого они не должны быть въ этихъ мѣстностяхъ владѣльцами или арендаторами заводовъ, фабрикъ, складовъ, торговыхъ заведеній по предметамъ, подлежащимъ обложенію акцизомъ [2]).

Эта боязнь законодателя встрѣтиться съ злоупотребленіями должностныхъ лицъ, заинтересованныхъ лично въ дѣлахъ, управленіе которыми имъ ввѣрено, объясняется отсутствіемъ у должностнаго персонала того высокаго чувства законности, которое даетъ возможность строго разграничивать интересы частные и общественные или государственные. Между тѣмъ, въ сферѣ акцизнаго управленія государство именно заинтересовано въ высокой степени, чтобы его интересы, и на этотъ разъ интересы финансовые, не были нарушены; а самая возможность ихъ нарушенія здѣсь болѣе близка и доступна, нежели въ какомъ либо другомъ отношеніи.

Въ самомъ дѣлѣ, если мы вглядимся въ дѣятельность акцизныхъ управленій, разсмотримъ ихъ права и обязанности,

---

1) Ibid. ст. 5 — 9.

2) Ibid. ст. 13 и 14.

кругъ вѣдаемыхъ ими предметовъ, то мы убѣдимся, что дѣйствительно успѣхъ дѣятельности этихъ учрежденій зависитъ вполнѣ отъ ихъ личнаго состава и что здѣсь на столько же возможно содѣйствовать возрастанію государственныхъ доходовъ, насколько и вредить государственнымъ интересамъ.

Общая задача и обязанность акцизныхъ управленій и отдѣльныхъ чиновъ акцизнаго вѣдомства заключается въ охранѣ казенныхъ интересовъ по уплатѣ косвенныхъ налоговъ. Въ виду того, что акцизъ взимается съ производствъ, эта охрана не всегда является дѣломъ простымъ и легкимъ, но напротивъ, требуетъ со стороны служебнаго персонала особой внимательности и особыхъ техническихъ знаній. Вотъ почему въ акцизномъ вѣдомствѣ мы находимъ особыхъ техниковъ.

Главнѣйшею обязанностью управляющихъ акцизными сборами является наблюденіе за всѣмъ тѣмъ, что относится къ поступленію акцизныхъ сборовъ; но затѣмъ законъ и въ частности опредѣляетъ тѣ предметы, на которые управляющіе должны обращать свое вниманіе; сюда относится: подробное описаніе соотвѣтствующихъ заводовъ, соблюденіе установленныхъ пріемовъ производства, предупрежденіе и пресѣченіе безпатентнаго производства и торговли, ревизія заводовъ и фабрикъ, привлеченіе къ отвѣтственности чиновниковъ акцизнаго вѣдомства за злоупотребленія и упущенія, а равно и владѣльцевъ заводовъ или торговыхъ заведеній по поводу нарушеній законовъ объ акцизныхъ сборахъ, представленіе въ департаментъ неокладныхъ сборовъ отчетовъ о дѣятельности акцизнаго управленія и др. [1]).

Спеціальная обязанность ревизоровъ, какъ видно и изъ самаго названія этой должности, заключается въ исполненіи всѣхъ порученій по надзору за всѣмъ тѣмъ, что касается акцизныхъ сборовъ; на обязанности техниковъ лежитъ наблюденіе за контрольными снарядами и за технической частью производствъ, обложенныхъ акцизомъ; эта должность была образована въ 1885 году; въ томъ же году учреждена была должность чиновниковъ по судебной части, которымъ ввѣрено наблюденіе за ходомъ и направленіемъ дѣлъ о нарушеніяхъ уставовъ объ акцизныхъ сборахъ, защита такихъ дѣлъ въ судѣ,

[1]) Ibid. ст. 39 — 56.

а также веденіе и другихъ дѣлъ по порученіямъ министра финансовъ. Кромѣ того, для непосредственнаго надзора за винокуренными заводами и питейною торговлей существуютъ должности старшихъ и младшихъ контролеровъ; такія же должности образованы и для надзора за табачными фабриками и сахарными заводами; въ помощь имъ образована должность надсмотрщиковъ; контролеры и надсмотрщики могутъ быть назначаемы для постояннаго пребыванія и жительства на тѣхъ или другихъ фабрикахъ и заводахъ. Что касается надзирателей акцизныхъ сборовъ, то они, по своимъ обязанностямъ въ сферѣ окружнаго акцизнаго управленія, вполнѣ соотвѣтствуютъ управляющимъ [1]).

Давая акцизному управленію и его чинамъ право надзора за торговлею и производствомъ предметовъ, подлежащихъ оплатѣ акцизомъ, въ видахъ охраны государственныхъ финансовыхъ интересовъ, нашъ законъ даетъ имъ въ то же время и средства къ достиженію указанной цѣли. Прежде всего онъ старается поставить возможно выше и оградить отъ нападеній авторитетъ чиновъ акцизнаго вѣдомства. По ст. 18 уст. объ акциз. сбор. „всякое сопротивленіе или оскорбленіе должностнымъ лицамъ акцизнаго управленія при исполненіи ими служебныхъ обязанностей сдѣланное, признается за *явное нарушеніе государственнаго порядка* и подвергаетъ виновныхъ уголовному суду“. Здѣсь, разумѣется, важно самое указаніе на то, что сопротивленіе или оскорбленіе чиновъ акцизнаго вѣдомства при исполненіи ими своихъ обязанностей считается закономъ за важное преступленіе; въ массѣ другихъ случаевъ это само собою разумѣется, безъ особыхъ напоминаній со стороны закона; придавать же словамъ „явное нарушеніе государственнаго порядка“ какой либо особый смыслъ, отличный отъ того, какой имѣютъ вообще угрозы закона лицамъ, совершающимъ преступленіе противъ должностныхъ лицъ, нѣтъ никакого основанія. Ограждая такимъ образомъ авторитетъ чиновъ акцизнаго вѣдомства, законъ присваиваетъ имъ различныя, довольно существенныя права. Такъ, во 1) всѣ должностныя лица акцизнаго управленія имѣютъ право свободнаго входа въ мѣста производства и храненія предметовъ, облагаемыхъ акцизнымъ

---

[1]) Ibid. ст. 57 — 86.

сборомъ, а равно и въ соотвѣтствующія торговыя заведенія; во 2) они имѣютъ право собственною властью прекращать замѣчаемыя ими злоупотребленія и принимать законныя мѣры къ преслѣдованію виновныхъ; 3) конфисковать продукты производства, неоплаченные акцизомъ; 4) временно пріостанавливать дѣятельность заводовъ и фабрикъ, если на нихъ обнаружены отступленія отъ установленныхъ правилъ, грозящія убытками казнѣ [1]); 5) налагать на виновныхъ собственною властью денежные штрафы, взысканіе которыхъ можетъ быть достигнуто путемъ административнымъ, или судебнымъ [2]).

Таковы права и таковы средства дѣятельности акцизныхъ управленій. Хотя эти учрежденія и самостоятельны и хотя могутъ простирать свою дѣятельность на нѣсколько губерній, законъ присвоиваетъ въ отношеніи ихъ нѣкотрыя права губернаторамъ. Такъ, губернаторъ, по обязанности охранять исполненіе законовъ, долженъ наблюдать во ввѣренной ему губерніи за исполненіемъ всѣхъ постановленій уставовъ о питейномъ и табачномъ сборахъ и правилъ объ акцизѣ съ сахара и за дѣйствіями акцизнаго управленія [3]); онъ имѣетъ право требовать отъ губернскаго акцизнаго управленія всѣ тѣ свѣдѣнія, какія признаетъ нужными для своихъ соображеній о положеніи акцизныхъ доходовъ; замѣчая безпорядки и злоупотребленія въ акцизномъ вѣдомствѣ, онъ доводитъ о томъ до свѣдѣнія управляющаго акцизными сборами и можетъ требовать отъ акцизнаго управленія немедленнаго исправленія упущеній или нарушеній устава объ акцизныхъ сборахъ и другихъ соотвѣтствующихъ уставовъ, не вмѣшиваясь, однако, въ хозяйственныя распоряженія акцизныхъ учрежденій. Въ случаяхъ особенной важности, законъ даетъ губернатору право командировать прямо отъ себя чиновниковъ для ревизіи и для изслѣдованія злоупотребленій и о всѣхъ замѣченныхъ въ акцизномъ управленіи безпорядкахъ доносить министру финансовъ. Такое важное право губернатора, дозволяющее чиновникамъ министерства внутреннихъ дѣлъ вмѣшиваться, въ качествѣ контролеровъ и ревизоровъ, въ дѣятельность посторонняго вѣдомства, должно

---

[1]) Ibid. ст. 24 — 34.

[2]) Уст. объ акциз. сборахъ; разд- VI. ст. 1129. и слѣд.

[3]) Ibid. ст. 95.

было бы, однако, найти въ законѣ болѣе опредѣленныя условія; указаніе же на случаи особенной важности слишкомъ обще и неопредѣленно, такъ какъ не существуетъ болѣе или менѣе устойчиваго кратерія того, что считать въ томъ или другомъ случаѣ важнымъ; личное же усмотрѣніе отдѣльныхъ должностныхъ лицъ, хотя бы даже они и занимали губернаторскій постъ, можетъ оказаться неблаготворнымъ для дѣла въ подобнаго рода отношеніяхъ контроля одного вѣдомства надъ другимъ. Все это касается и тѣхъ случаевъ, когда губернаторъ лично ревизуетъ акцизныя учрежденія или находящіяся подъ ихъ контролемъ фабрики, заводы и т. п. [1]).

Такое право личной ревизіи принадлежитъ губернатору на общихъ основаніяхъ, указанныхъ въ общемъ губернскомъ учрежденіи и, слѣдовательно, не ограничивается случаями особенной важности. Губернатору же принадлежитъ право привлекать къ отвѣтственности чиновъ акцизнаго вѣдомства, и входить съ представленіемъ въ министерство финансовъ о преданіи суду тѣхъ изъ нихъ, которые назначаются на должность непосредственно этимъ министерствомъ; къ этой категоріи лицъ принадлежитъ, слѣдовательно, и управляющій акцизными сборами; изъ сказаннаго, между прочимъ, слѣдуетъ, что управляющій акцизными сборами занимаетъ въ отношеніи губернатора подчиненное положеніе, что́ подтверждается также и тѣмъ, что увольненіе управляющаго въ отпуски на одинъ мѣсяцъ разрѣшается также властью губернатора [2]).

Не выясненнымъ закономъ остается, однако, тотъ случай, когда акцизное управленіе образовано одно на нѣсколько губерній; какими именно правами въ отношеніи акцизныхъ управленій и чиновъ этого вѣдомства пользуются губернаторы каждой изъ такихъ губерній? Принимая во вниманіе, что каждый губернаторъ дѣйствуетъ только въ предѣлахъ своей губерніи, надо допустить, что и въ отношеніи акцизныхъ учрежденій и должностныхъ лицъ ихъ власть и права простираются только на тѣ изъ нихъ, которыя находятся и оперируютъ въ предѣлахъ ихъ губерній, т. е. приходится допустить временное и поперемѣнное подчиненіе должностныхъ лицъ акцизнаго вѣдомства губернаторамъ различныхъ губерній.

---

[1]) Ibid. ст. 97 — 99.

[2]) Ibid. ст. 15.

Въ отношеніи же самого управляющаго акцизными сборами большій авторитетъ должна, очевидно, имѣть власть того губернатора, въ предѣлахъ губерніи котораго находится губернское акцизное управленіе и постоянное мѣстопребываніе управляющаго, хотя эта двойственность положеній всегда можетъ влечь за собою разныя недоразумѣнія и пререканія, устраненіе которыхъ возможно лишь путемъ болѣе точнаго и детальнаго изложенія относящихся сюда статей закона. Недостаточность въ этомъ отношеніи нашего законодательства можетъ возмѣщаться, впрочемъ, тѣмъ широкимъ правомъ изданія распоряженій, которое предоставлено у насъ министру финансовъ [1]).

§. 27. Контрольныя палаты.

Контрольныя палаты учреждены въ 1865 году и являются непосредственными органами государственнаго контроля. Имъ принадлежатъ всѣ права губернскихъ установленій, однако они не подчиняются ни губернаторскому, ни прокурорскому надзору. Контрольныя палаты, какъ и многія другія губернскія установленія, суть учрежденія бюрократическія, въ которыхъ вся начальственная власть сосредоточивается въ рукахъ управляющаго, хотя на ряду съ нимъ въ составъ общаго присутствія входятъ и другія должностныя лица — таковы: помощникъ управляющаго (не вездѣ) и старшіе ревизоры; къ составу палаты принадлежатъ и другія лица, не входящія въ составъ общаго присутствія [2]). По степени своей власти управляющіе контрольныхъ палатъ стоятъ выше, нежели управляющіе акцизными сборами, такъ какъ опредѣляются и увольняются съ Высочайшаго разрѣшенія и не подчиняются, какъ сказано, губернаторскому надзору. Контрольныя палаты среди другихъ мѣстныхъ установленій занимаютъ совершенно особое и до нѣкоторой степени привиллегированное положеніе, объясняемое самою сущностью задачъ, возложенныхъ на эти учрежденія.

---

[1]) Ibid. ст. 3 прим. ст. 8, ст. 10 и др.

[2]) Общее учрежденіе губернское. ст. 1134 — 1141.

Въ виду того, что контрольныя палаты обязаны наблюдать за правильностью движенія и сохранностью денежныхъ и матеріальныхъ капиталовъ и составлять особыя соображенія о выгодности или невыгодности хозяйственныхъ операцій, независимо отъ законности ихъ производства, ихъ дѣятельность, въ видѣ ревизіи, можетъ простираться не только на губернскія установленія, но и на всѣ вообще управленія, распоряжающіяся кредитами и сборомъ государственныхъ доходовъ, а равно и на кассы, исполняющія распоряженія этихъ управленій. Такимъ образомъ, финансовому контролю этихъ учрежденій подлежатъ и установленія, дѣйствующія въ предѣлахъ округовъ, т. е. территоріальныхъ районовъ, обнимающихъ собою обыкновенно нѣсколько губерній. Самыя ревизіи производятся по шнуровымъ книгамъ и подлиннымъ документамъ.

Дѣлопроизводство контрольныхъ палатъ характеризуется тѣмъ, что по однимъ дѣламъ они дѣйствуютъ чрезъ общія присутствія, по другимъ чрезъ отдѣльныхъ членовъ; производство ревизій возлагается на ревизоровъ; общему же присутствію принадлежитъ право разсмотрѣнія и утвержденія ревизій, а равно и многіе другіе вопросы, указанные или въ самомъ законѣ [1]), или предлагаемые государственнымъ контролеромъ и управляющимъ палатою. Вообще компетенція и степень власти мѣстныхъ контрольныхъ учрежденій, въ особенности по производству ревизій, значительно расширены въ 1890 году [2]); наиболѣе существеннымъ здѣсь является право утвержденія ревизій, принадлежавшее ранѣе совѣту государственнаго контроля. Однако, нѣкоторые вопросы и теперь идутъ на утвержденіе государственнаго контроля и, во всякомъ случаѣ, мѣстныя контрольныя палаты представляютъ этому центральному органу контроля отчетъ о всей своей дѣятельности.

§. 28. Управленія государственныхъ имуществъ.

Какъ среди центральныхъ установленій, такъ и мѣстныхъ, есть такія, которыя преслѣдуютъ по существу своему различныя цѣли; таковы именно учрежденія по управленію государственными имуществами. Въ силу историческихъ условій, о которыхъ

---

[1]) Ibid. ст. 1149 — 1150.

[2]) Собран. Узак. и Распор. 1890. ст. 380.

было сказано выше, въ учрежденномъ въ 1837 году министерствѣ государственныхъ имуществъ были сосредоточены заботы какъ по управленію этими имуществами въ хозяйственномъ и финансовомъ отношеніяхъ, такъ и по содѣйствію развитію сельско-хозяйственной промышленности. Тѣ же двѣ, по существу своему различныя, отрасли должны были характеризовать собою и дѣятельность мѣстныхъ учрежденій—палатъ, а затѣмъ управленій государственными имуществами. Въ уѣздахъ палатамъ государственныхъ имуществъ были подчинены окружныя управленія съ тѣми же основными задачами, что и палаты. Въ царствованіе императора Александра II, съ освобожденіемъ крестьянъ и съ переходомъ государственныхъ крестьянъ въ завѣдываніе тѣхъ учрежденій, которыя управляли всѣмъ вообще крестьянскимъ сословіемъ, произошли значительныя модификаціи въ соотвѣтствующихъ мѣстныхъ учрежденіяхъ; съ преобразованіемъ въ 1894 году министерства государственныхъ имуществъ въ министерство земледѣлія и государственныхъ имуществъ, новую организацію и новое направленіе дѣятельности должны были получить также и мѣстные органы, хотя все это дѣло и не успѣло еще стать на сколько нибудь прочныя основанія.

Управленія государственныхъ имуществъ, простирающія не рѣдко свою дѣятельность на нѣсколько губерній, являются учрежденіями бюрократическими и заключаютъ въ своемъ составѣ опредѣляемаго на должность Верховною Властью управляющаго, лѣсныхъ ревизоровъ, чиновниковъ особыхъ порученій, землемѣровъ и другихъ чиновъ [1]). Такой составъ объясняется самою сущностью задачъ этихъ учрежденій, заключающихся въ управленіи разными родами государственныхъ имуществъ съ цѣлью полученія отъ нихъ дохода. Есть, однако, большое основаніе думать, что управленія государственныхъ имуществъ или будутъ болѣе приспособлены функціонировать въ качествѣ мѣстныхъ органовъ по всѣмъ предметамъ вѣдомства преобразованнаго министерства земледѣлія, для каковой цѣли въ составѣ ихъ должны быть образованы особые органы, соотвѣтствующіе тѣмъ, которые вновь созданы въ министерствѣ, или же, оставаясь съ своей теперешней организаціей, эти учрежденія будутъ продолжать функціонировать какъ органы казеннаго хозяйст-

---

[1]) Общее губ. учрежд. ст. 1122 — 1124.

веннаго управленія, заботясь лишь объ извлеченіи доходовъ отъ эксплоатаціи разныхъ родовъ государственныхъ имуществъ. Содѣйствіе развитію земледѣлія и всего сельскаго хозяйства не можетъ достигать сколько нибудь ощутительныхъ результатовъ, будучи ввѣрено бюрократически организованному учрежденію; здѣсь требуется участіе общественныхъ силъ, представителей соотвѣтствующихъ сельско - хозяйственныхъ отраслей, знакомыхъ съ истиннымъ фактическимъ положеніемъ каждой изъ нихъ, а слѣдовательно и имѣющихъ возможность лучше видѣть, какъ причины неуспѣховъ, такъ и средства къ ихъ устраненію, нежели обособленно дѣйствующіе чиновники, склонные болѣе принимать во вниманіе форму дѣла, придерживаться установившихся рутинныхъ порядковъ, нежели отдаваться служенію живымъ потребностямъ времени и слѣдить за измѣняющимися условіями развитія тѣхъ или другихъ отраслей сельско хозяйственной жизни. Вновь образованное министерство земледѣлія, тѣмъ, между прочимъ, и замѣчательно, какъ мы видѣли, что, по образцу многихъ иностранныхъ учрежденій этой категоріи, даетъ доступъ въ свой составъ живымъ общественнымъ элементамъ; не менѣе замѣчательно и то обстоятельство, что въ качествѣ мѣстныхъ органовъ, могущихъ оказать министерству огромную услугу въ дѣлѣ осуществленія его мѣропріятій по улучшенію сельскаго хозяйства, выступаютъ не управленія государственныхъ имуществъ, но земскія учрежденія, быстро организующія въ своемъ составѣ спеціальные сельско-хозяйственные совѣты и комитеты. Замѣчательно, что и въ уставѣ сельскаго хозяйства, заключающимъ въ себѣ болѣе 800 статей, ни разу даже и не упоминается объ управленіи государственныхъ имуществъ, какъ установленіи, содѣйствующемъ развитію сельскаго хозяйства [1]. Такимъ образомъ, и самый законъ не смотритъ на нихъ какъ на такія учрежденія, которыя призваны содѣйствовать развитію сельскаго

[1] См. уст. сельск. хозяйства. изд. 1893 г. Упоминается одинъ разъ (ст. 287) объ Архангельскомъ управленіи госуд. имущ. по поводу отвода земель для обработки продуктовъ китобойнаго промысла; одинъ разъ, ст. 726, объ управленіи госуд. имущ. Закавказья по поводу рыбныхъ промысловъ. Далѣе, въ приложеніи, въ правилахъ объ отдачѣ въ содержаніе частнымъ лицамъ свободныхъ казенныхъ земель и въ правилахъ о сельскомъ хозяйствѣ въ колоніяхъ Кавказскаго края.

хозяйства въ Россіи; это исключительно органы казеннаго хозяйственнаго управленія. Спеціальныхъ же правительственныхъ органовъ сельскаго хозяйства у насъ не существуетъ. Губернаторы, чины полиціи, земскія учрежденія, инспектора сельскаго хозяйства въ числѣ трехъ на всю имперію — вотъ тѣ разрозненные органы, чрезъ посредство которыхъ можетъ дѣйствовать министерство земледѣлія въ видахъ поднятія сельскаго хозяйства вообще.

Въ сферу компетенціи управленій государственныхъ имуществъ входитъ, такимъ образомъ, завѣдываніе лѣсоводствомъ на казенныхъ земляхъ и управленіе казенными оброчными статьями. Лѣсное управленіе осуществляется черезъ лѣсничихъ; надзоръ возлагается на старшихъ и младшихъ ревизоровъ. Самое управленіе лѣсами заключается въ ихъ омежеваніи, описаніи и правильной эксплоатаціи, а равно и въ охраненіи лѣсовъ отъ самовольныхъ порубокъ, пожаровъ и проч. Затѣмъ, законъ весьма подробно регламентируетъ самое пользованіе лѣсами, какъ источникомъ дохода [1]).

Что касается оброчныхъ статей, то подъ ними разумѣются „казенныя недвижимыя имущества, отдаваемыя въ оброчное, съ публичныхъ торговъ, содержаніе, или временно оставляемыя, по безуспѣшности торговъ, въ хозяйственномъ управленіи, какъ-то: свободныя земли, рыбныя ловли, мельницы и другіе заводы, всякаго рода строенія и т. п. [2]). Управленіе государственныхъ имуществъ прежде всего должно быть озабочено собираніемъ вѣрныхъ и точныхъ свѣдѣній о казенныхъ оброчныхъ статьяхъ, затѣмъ объ обмежеваніи и описаніи имуществъ, относящихся къ этой категоріи [3]) и о возвышеніи съ нихъ доходовъ [4]).

§ 29. Губернскія и уѣздныя установленія внутренняго управленія. Общія понятія и система.

Такъ какъ внутреннее управленіе преслѣдуетъ двоякаго рода цѣли—безопасности и благосостоянія, то въ этихъ же

---

[1]) Уставъ лѣсной. Изд. 1893 г. ст. 1—327.

[2]) Уставъ о казен. оброч. статьяхъ, изд. 1893 г. ст. 1.

[3]) Ibid. ст. 8.

[4]) Ibid. ст. 12 и слѣд.

двухъ отношеніяхъ могутъ быть классифицированы и мѣстныя установленія внутренняго управленія, дѣйствующія въ губерніяхъ и уѣздахъ. Полиція безопасности въ каждой губерніи ввѣрена, какъ мы видѣли, губернаторамъ и губернскимъ правленіямъ, въ уѣздахъ—уѣзднымъ исправникамъ и уѣзднымъ полицейскимъ управленіямъ съ подчиненнымъ имъ полицейскимъ персоналомъ. Полиція государственная или политическая организована въ каждой губерніи особо, въ видѣ губернскихъ жандармскихъ управленій. Созданіе условій благосостоянія среди мѣстнаго губернскаго населенія ввѣрено различнымъ учрежденіямъ. Заботы о физическомъ благосостояніи, т. е. народномъ здоровьи, возложены: во 1) на губернскія правленія, въ составѣ которыхъ существуютъ врачебныя отдѣленія, губернскіе комитеты общественнаго здравія и губернскіе оспенные комитеты; 2) въ уѣздахъ – на уѣздные комитеты общественнаго здравія и уѣздные оспенные комитеты. Въ мѣстностяхъ, гдѣ не введены земскія учрежденія, дѣйствуютъ, кромѣ того, приказы общественнаго призрѣнія. Попеченіе объ интеллектуальномъ благосостояніи возложено, по преимуществу, на установленія вѣдомства министерства народнаго просвѣщенія, входящія въ составъ учебныхъ округовъ, о чемъ изложено ниже; но и въ губерніяхъ мы также находимъ нѣкоторыя установленія, преслѣдующія ту же цѣль, по крайней мѣрѣ, по скольку дѣло идетъ о низшемъ, элементарномъ образованіи; таковы губернскіе и уѣздные училищные совѣты. Къ числу губернскихъ установленій, содѣйствующихъ экономическому благосостоянію и въ частности развитію сельскаго хозяйства, обрабатывающей промышленности и торговли, принадлежатъ: лѣсоохранительные комитеты, губернскіе и уѣздные по питейнымъ дѣламъ присутствія, губернскія по фабричнымъ дѣламъ присутствія и, въ нѣкоторыхъ губерніяхъ, комитеты торговли и мануфактуръ. Въ мѣстностяхъ, гдѣ не введены земскія учрежденія, хозяйственный характеръ носятъ губернскія коммиссіи народнаго продовольствія. Къ числу учрежденій внутренняго управленія въ губерніяхъ относятся также и тюремные комитеты. Наконецъ, слѣдуетъ замѣтить, что во всѣхъ губерніяхъ, гдѣ дѣйствуютъ земскія учрежденія, заботы по созданію условій физическаго, духовнаго и экономическаго благосостоянія возложены, въ весьма значительной степени, на эти именно учрежденія.

§ 30. Губернскіе и уѣздные органы общей полиціи. Уѣздныя полицейскія управленія.

Охраненіе безопасности личности и имущества въ каждой губерніи возложено на полицейскій персоналъ. Однако, спеціально полицейскихъ губернскихъ учрежденій не существуетъ. Завѣдываніе всей полиціей въ предѣлахъ губерніи возложено, какъ извѣстно, на губернатора и губернскія правленія. Органами, подчиненными этимъ учрежденіямъ и дѣйствующими болѣе непосредственно, въ предѣлахъ каждаго уѣзда, являются уѣздные исправники и уѣздныя полицейскія управленія, которымъ, въ свою очередь, подчиняются становые пристава, полицейскіе урядники и другой низшій полицейскій персоналъ [1]).

Въ составъ уѣздныхъ полицейскихъ управленій, на основаніи временныхъ правилъ 1862 года, входили: 1) уѣздный исправникъ, 2) его помощникъ, 3) общее присутствіе и 4) временныя его отдѣленія. Общее присутствіе заключало въ себѣ, подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго исправника, помощника исправника и засѣдателей отъ сословій. Такая организація полицейскихъ управленій, напоминавшая, по участію въ нихъ засѣдателей отъ сословій, еще екатерининскіе нижніе земскіе суды, была измѣнена въ 1889 году въ томъ смыслѣ, что сословные засѣдатели были исключены изъ состава полицейскихъ управленій и уѣздная полиція ввѣрена исключительно власти исправника, дѣлопроизводство же сосредоточено въ канцеляріяхъ. Такимъ образомъ, въ составъ уѣздныхъ полицейскихъ управленій входятъ въ настоящее время только два лица—исправникъ и его помощникъ, но нѣтъ болѣе ни общихъ присутствій, ни ихъ временныхъ отдѣленій. Такая организація и въ дѣйствительности болѣе соотвѣтствуетъ характеру полицейской дѣятельности. Но реорганизовавши устройство полицейскихъ управленій, законъ оставилъ безъ измѣненій компетенцію этихъ учрежденій, характеризующуюся тѣмъ, что она обнимаетъ собою не только кругъ вопросовъ полиціи безопасности, но еще и массу другихъ вопросовъ, что ставитъ полицейскій персоналъ въ роль служебныхъ агентовъ самыхъ

[1]) Общее губернское учрежденіе. Изд. 1892 г. ст. 634; 636, 641, 655.

разнообразныхъ государственныхъ установленій и что вмѣстѣ съ тѣмъ затрудняетъ цѣлесообразное осуществленіе задачъ полицейскихъ въ истинномъ смыслѣ этого слова. По ст. 680 общ. губ. учрежд. предметы вѣдомства полицейскихъ управленій и подчиненныхъ имъ лицъ касаются: 1) наблюденія за исполненіемъ законовъ, охраненія безопасности и дѣлъ общественнаго благоустройства; 2) исполненія обязанностей по дѣламъ казеннаго управленія и общественнаго хозяйства; 3) исполненія обязанностей по дѣламъ судебнаго вѣдомства и 4) исполненія обязанностей по дѣламъ военнаго вѣдомства. По каждому изъ этихъ разрядовъ законъ нашъ даетъ весьма детальныя указанія, пытаясь, повидимому, исчерпать весь кругъ обязанностей уѣздной полиціи. Изъ этихъ детальныхъ указаній мы узнаемъ, что обязанности полиціи простираются и на дѣла другихъ вѣдомствъ, не приведенныхъ въ 680 ст; сюда относятся вѣдомства: духовное, путей сообщенія, народнаго образованія, вѣдомство учрежденій императрицы Маріи. Въ виду того, что на полицію возложено наблюденіе за исполненіемъ законовъ и такъ какъ законы касаются безчисленнаго множества разнообразныхъ предметовъ, слѣдуетъ признать, что и обязанности полицейскихъ учрежденій и полицейскаго персонала имѣютъ столь же безграничный объемъ. Перечисленіе же такихъ обязанностей въ законѣ [1]) имѣетъ лишь примѣрный характеръ, представляетъ указанія лишь на главнѣйшія изъ этихъ обязанностей. Помимо наблюденій за исполненіемъ законовъ, предупрежденія и пресѣченія всякаго рода опасностей, злоупотребленій и нарушеній закона, на полицейскія учрежденія возложена еще цѣлая масса спеціальныхъ функцій, которыя безъ труда можно было бы возложить на другія учрежденія и тѣмъ облегчить возможность цѣлесообразнаго исполненія полиціей функцій чисто полицейскаго свойства. Въ особенности велико число разнаго рода свидѣтельствъ и удостовѣреній, выдаваемыхъ полиціей, при чемъ полицейскій персоналъ не имѣетъ ни достаточно времени, чтобы удостовѣряться въ истинномъ характерѣ констатируемыхъ имъ фактовъ, ни достаточнаго запаса необходимыхъ знаній; укажемъ хотя бы на то, что на полицію возлагается тамъ, гдѣ нѣтъ

---

[1]) Ibid. ст. 681—684 и др.

уѣздныхъ предводителей дворянства, „выдача удостовѣреній въ безпорочномъ съ успѣхомъ исправленіи домашними наставниками и домашними учителями обязанностей ихъ по сему званію“ [1]). Выдача свидѣтельствъ о бѣдности, о родствѣ и свойствѣ, о поведеніи и благонадежности, выдача разнаго рода свидѣтельствъ и билетовъ на основаніи спеціальныхъ уставовъ—все это и многое другое весьма затрудняетъ полицейскія установленія, заставляетъ дѣйствовать безъ достаточныхъ основаній, за невозможностью всегда въ точности знать истинное положеніе дѣлъ или спеціальныя требованія разнообразныхъ и многочисленныхъ уставовъ. Вообще можно сказать, что современное законодательство очерчиваетъ компетенцію полицейскихъ учрежденій такъ же широко, какъ и петровскій регламентъ главному магистрату, по которому „полиція есть душа гражданства и фундаментальный подпоръ всякаго благополучія“.

Уѣздная полиція дѣйствуетъ въ предѣлахъ уѣзда, но въ случаяхъ наводненій, лѣсныхъ пожаровъ, преслѣдованія преступниковъ, она продолжаетъ предпринятыя ею мѣры и за предѣлами своего уѣзда до передачи дѣла мѣстной полиціи [2]). Что касается средствъ и способовъ дѣятельности полиціи, то они могутъ быть различны, начиная отъ наставленій и внушеній и кончая употребленіемъ оружія. Послѣдняго рода мѣра должна быть употребляема съ крайнею осмотрительностью и, главнымъ образомъ, лишь въ случаяхъ необходимой обороны; но и вообще полиція должна всегда дѣйствовать не столько насиліемъ и принужденіемъ, сколько мѣрами кротости; по крайней мѣрѣ въ этомъ смыслѣ редактирована ст. 758 общ. губ. учрежд., опредѣляющая обязанности уѣздныхъ исправниковъ. Исправникъ „обязанъ, сказано въ ней, отправлять должность свою не только съ дѣятельностью и точностью, но и съ изъявленіемъ во всякомъ случаѣ человѣколюбія и доброжелательства къ народу, обходясь со всѣми осторожно, кротко даже снисходительно, хотя безъ малѣйшаго послабленія въ дѣлахъ и требованіяхъ законныхъ“. Снабжая чиновъ полиціи весьма серьезнымъ правомъ брать подъ стражу и употреблять

---

[1]) Ibid. ст. 681, п. 40.
[2]) Ibid. ст. 699.

оружіе, законъ нашъ допускаетъ эти суровыя мѣры лишь въ отношеніи лицъ опасныхъ, неповинующихся распоряженіямъ полиціи и оказывающихъ ей активное сопротивленіе; въ отношеніи же мирныхъ обывателей полицейскіе чины должны фигурировать въ роли опекуновъ, оберегателей и защитниковъ; „домъ становаго пристава, говоритъ законъ, доступенъ всякому во всякое время, какъ прибѣжище на случай опасности и нужды. Приставъ долженъ быть всегда готовъ выслушивать терпѣливо жалобы, прошенія, объясненія и донесенія, до охраненія силы законовъ или общаго спокойствія относящіяся, а равно и для оказанія защиты всѣмъ и каждому противъ обидъ и насилій“ [1]). Въ особенности много статей разсѣяно въ сводѣ, рекомендующихъ полиціи отеческія отношенія къ простому народу. Но, съ другой стороны, въ отношеніи именно простаго народа, т. е. сельскаго населенія, полиціи принадлежатъ и особенныя права, не распространяющіяся на лицъ городскаго населенія; они состоятъ въ принужденіи крестьянъ къ отбыванію разнаго рода личныхъ повинностей; такъ, полиція имѣетъ право ставить, въ случаѣ надобности, пикеты и разъѣзды изъ благонадежныхъ обывателей [2]); вызывать понятыхъ, смотря по надобности [3]), принуждать къ тушенію какъ деревенскихъ, такъ и лѣсныхъ пожаровъ [4]), „производить сгонъ людей для вырытія рвовъ въ видахъ истребленія саранчи [5]), приставлять стражу изъ поселянъ къ найденнымъ мертвымъ тѣламъ [6]).

Къ характеристикѣ уѣздныхъ полицейскихъ учрежденій слѣдуетъ добавить, что принципъ закономѣрнаго повиновенія низшихъ установленій высшимъ не приложимъ, по нашему закону, къ этимъ учрежденіямъ. Ст. 756 прямо заявляетъ, что „предписанія какъ высшаго, такъ и губернскаго начальства, палатъ и управленія государственныхъ имуществъ, равно какъ и требованія приказа общественнаго призрѣнія, исполняются уѣзднымъ полицейскимъ управленіемъ безпрекословно и не-

---

1) Ibid. ст. 780.
2) Ibid. ст. 728.
3) Ibid. ст. 755.
4) Ibid. ст. 789.
5) Ibid. ст. 790.
6) Ibid. ст. 821.

укоснительно. Уѣздное полицейское управленіе не имѣетъ права входить въ разсмотрѣніе законности сихъ предписаній или требованій". Указываются лишь слѣдующія исключенія изъ этого общаго правила: „1) когда предписаніе будетъ явно противно кореннымъ законамъ о *состояніяхъ*; 2) когда по одному и тому же дѣлу получаются разнообразныя предписанія отъ мѣстъ и лицъ одно другому не подчиненныхъ; 3) когда будетъ настоять важное сомнѣніе въ подлинности предписанія". Во всѣхъ этихъ случаяхъ уѣздное полицейское управленіе представляетъ дѣло на разсмотрѣніе губернскаго правленія и поступаетъ по его разрѣшенію. Становые пристава при подтвержденіи предписаній отъ исправниковъ должны ихъ приводить въ исполненіе, хотя бы они и были по ихъ мнѣнію противозаконны. Они доводятъ лишь объ обстоятельствахъ дѣла до свѣдѣнія губернскаго правленія [1]).

Въ городахъ губернскихъ и столичныхъ полицейскія установленія имѣютъ особенное устройство [2]).

§ 31. Органы политической полиціи. Губернскія жандармскія управленія.

Хотя общая и государственная полиція соединены въ одномъ центральномъ учрежденіи—министерствѣ внутреннихъ дѣлъ, въ губерніяхъ они ввѣрены различнымъ органамъ; вышеразсмотрѣнныя полицейскія учрежденія вѣдаютъ общую полицію, спеціальная же государственная полиція возложена на губернскія жандармскія управленія, находящіяся въ непосредственномъ подчиненіи ихъ начальникамъ; въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ образованы особые жандармскіе округи, къ которымъ пріурочены и жандармскія учрежденія; наконецъ, въ столичныхъ и нѣкоторыхъ другихъ городахъ жандармское управленіе организовано на особыхъ началахъ. Завѣдываніе дѣлопроизводствомъ въ канцеляріяхъ губернскихъ жандармскихъ управленій возлагается на адъютантовъ.

---

[1]) Ibid. ст. 795.
[2]) Ibid. ст. 637 и др. 861—1000.

Самостоятельную цѣль жандармскихъ управленій и всѣхъ чиновъ корпуса жандармовъ составляетъ охрана существующаго государственнаго строя, предупрежденіе и пресѣченіе преступленій, направленныхъ къ нарушенію этого строя или противъ Особы Государя и лицъ Царствующаго Дома. Въ видахъ осуществленія этой цѣли начальникамъ жандармскихъ управленій и ихъ помощникамъ предоставляется весьма существенное право — подвергать лицъ, подозрѣваемыхъ въ совершеніи государственныхъ преступленій или въ прикосновенности къ нимъ, а равно въ принадлежности къ противозаконнымъ сообществамъ—предварительному аресту и производству у такихъ лицъ выемки [1]).

Регулированіе полицейской желѣзно-дорожной службы возложено на жандармскія полицейскія управленія. Чины жандармскихъ полицейскихъ управленій желѣзныхъ дорогъ, замѣняя собою общую полицію, несутъ и всѣ обязанности послѣдней по охраненію порядка, производству дознаній, предупрежденію и пресѣченію преступленій и т. д.

§ 32. Губернскіе и уѣздные комитеты общественнаго здравія и оспенные комитеты.

Попеченіе о народномъ здоровьи ввѣрено въ каждой губерніи губернскому правленію, органамъ уѣздной полиціи и земскимъ учрежденіямъ. Но на ряду съ этими учрежденіями въ каждой губерніи функціонируетъ губернскій комитетъ общественнаго здравія, а въ каждомъ уѣздѣ таковой же уѣздный комитетъ, въ видахъ, главнымъ образомъ, предпринятія мѣръ, предупреждающихъ появленіе и распространеніе болѣзней, въ особенности, эпидемическихъ, а равно и въ видахъ ихъ пресѣченія [2]). При наличности другихъ постоянно дѣйствующихъ учрежденій, комитеты выступаютъ со своей дѣятельностью лишь въ какихъ либо особенныхъ случаяхъ, при появленіи эпидемическихъ болѣзней; здѣсь они дѣйствуютъ самостоя-

---

[1]) *И. Т. Тарасовъ.* Краткій очеркъ науки административнаго права. Т. I, стр. 219; 258. *З. Кривенко.* Сборникъ краткихъ свѣдѣній, стр. 161—164.

[2]) Сводъ Зак. Т. XIII. 1892. Уставъ врачебный. Ст. 607 и 756.

тельно, распоряжаются приведеніемъ въ извѣстность свойства болѣзней и принятіемъ мѣръ къ ихъ прекращенію; полиція равно какъ и другія установленія обязаны оказывать комитетамъ свое содѣйствіе. Въ частности, законъ рекомендуетъ комитетамъ распространять въ народѣ здравыя понятія о способахъ предохраненія отъ болѣзней какъ людей, такъ и домашнихъ животныхъ [1]). Такъ какъ на губернскія правленія въ общемъ возлагаются тѣ же самыя обязанности, то можетъ показаться, что существованіе двухъ учрежденій для одной и той же цѣли не можетъ быть оправдано; дѣло, однако, въ томъ, что обязанности губернскихъ комитетовъ общественнаго здравія всюду, за исключеніемъ Сибири, возлагаются на общія присутствія губернскихъ правленій, имѣющія въ этихъ случаяхъ особый составъ; такъ, къ обыкновенному составу общаго присутствія могутъ быть присоединяемы, по усмотрѣнію и приглашенію губернатора: губернскій и уѣздный предводители дворянства, управляющіе: казенною палатою, государственными имуществами и удѣльнымъ округомъ, предсѣдатель губернской земской управы, полиціймейстеръ, городской голова, духовныя лица по назначенію консисторіи, помощникъ врачебнаго инспектора и другія лица, могущія быть полезными общему дѣлу своими познаніями и вліяніемъ [2]). Такимъ образомъ составъ губернскихъ комитетовъ весьма обширный, заключающій въ себѣ и членовъ губернскаго правленія и членовъ многихъ другихъ учрежденій, что и объясняется чрезвычайнымъ характеромъ ихъ дѣятельности. Отсюда становится понятнымъ также и то, что комитеты не есть постоянно дѣйствующія учрежденія, а собирающіяся въ неопредѣленныя сроки, по усмотрѣнію губернатора [3]). Что касается уѣздныхъ комитетовъ, то они существуютъ какъ отдѣльныя, хотя и не непрерывно дѣйствующія учрежденія, заключающія въ своемъ составѣ, подъ предсѣдательствомъ предводителя дворянства или начальника полиціи, мѣстныхъ начальниковъ по каждому управленію и другихъ лицъ [4]). Уѣздные комитеты подчиняются

---

[1]) Ibid. ст. 610.

[2]) Сводъ Зак. Т. II. 1892. Общ. губ. учрежд. ст. 448. т. XIII. Уст. врачеб. ст. 608.

[3]) Сводъ Зак. Т. XIII. Уст. врачеб. ст. 613.

[4]) Ibid. ст. 609.

губернскимъ; между тѣми и другими, въ видахъ достиженія общей цѣли, должна существовать полная солидарность [1]).

Дѣло оспопрививанія возлагается на *губернскіе и уѣздные оспенные комитеты*, которые, по своему составу, совпадаютъ съ комитетами общественнаго здравія. Спеціальными предметами вѣдомства этихъ учрежденій являются: статистика оспопрививанія и заболѣваній оспою; заботы о распространеніи оспопрививанія и свѣдѣній по этой части [2]).

§ 33. Мѣстныя губернскія учрежденія, содѣйствующія интеллектуальному развитію. Губернскіе и уѣздные училищные совѣты.

Учрежденія министерства народнаго просвѣщенія, содѣйствующія интеллектуальному развитію общества, принаровлены, какъ извѣстно, къ учебнымъ округамъ; исключеніе изъ этого представляетъ начальное образованіе, регулированіе котораго ввѣрено особымъ губернскимъ и уѣзднымъ училищнымъ совѣтамъ, принадлежащимъ не исключительно къ вѣдомству министерства просвѣщенія, но подчиненныя въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ и министерству внутреннихъ дѣлъ. Непосредственное завѣдываніе учебною частью всѣхъ народныхъ училищъ въ губерніи ввѣрено директору народныхъ училищъ, избираемому попечителемъ учебнаго округа изъ лицъ, получившихъ высшее образованіе и утверждаемому въ должности министромъ народнаго просвѣщенія; помощниками его являются инспектора народныхъ училищъ, назначаемые попечителемъ учебнаго округа изъ лицъ, извѣстныхъ своею педагогическою опытностью, въ такомъ числѣ, какое будетъ опредѣлено министромъ сообразно съ пространствомъ и населенностью губерніи, а равно и съ числомъ находящихся въ ней училищъ. Прямыми обязанностями директора народныхъ училищъ, являющагося въ то же время членомъ губернскаго училищнаго совѣта и завѣдующимъ его дѣлопроизводствомъ, служатъ: наблюденіе за ходомъ учебной части въ начальныхъ народныхъ училищахъ и направленіе дѣятельности инспекторовъ.

---

[1]) Ibid. ст. 611.

[2]) Ibid. ст. 787.

Замѣчательнымъ является составъ училищныхъ совѣтовъ, характеризуя особое положеніе народной школы въ цѣлой системѣ учебныхъ заведеній. Какъ въ составъ уѣздныхъ, такъ и губернскихъ училищныхъ совѣтовъ входятъ представители четырехъ вѣдомствъ, заинтересованныхъ дѣломъ народного образованія, именно: вѣдомства министерства народного просвѣщенія, внутреннихъ дѣлъ, духовнаго и земскихъ учрежденій; кромѣ того, предводители дворянства функціонируютъ въ качествѣ предсѣдателей совѣтовъ. Участіе въ управленіи народными школами названныхъ вѣдомствъ объясняется различными соображеніями и причинами. Заботы о надлежащей постановкѣ педагогической части вызываютъ участіе представителей вѣдомства просвѣщенія, религіозное направленіе преподаванія въ народной школѣ, указываемое самимъ закономъ, обусловливаетъ присутствіе въ совѣтахъ представителей духовнаго вѣдомства; наблюденіе за благонадежностью преподавателей и закономѣрнымъ направленіемъ обученія вызываетъ участіе въ училищныхъ совѣтахъ представителей министерства внутреннихъ дѣлъ; наконецъ, хозяйственная сторона дѣла требуетъ участія представителей земскихъ или городскихъ учрежденій.

Къ обязанностямъ уѣздныхъ училищныхъ совѣтовъ относится: 1) изысканіе и обсужденіе способовъ для открытія народныхъ училищъ и для улучшенія существующихъ; 2) снабженіе училищъ, по мѣрѣ средствъ, учебными пособіями, одобренными министерствомъ народнаго просвѣщенія и духовнымъ вѣдомствомъ по принадлежности; 3) окончательное утвержденіе въ должностяхъ преподавателей и расмотрѣніе жалобъ на недопущеніе къ исполненію учительскихъ обязанностей; 4) закрытіе училищъ, признанныхъ вредными и увольненіе преподавателей за неблагонадежность; 5) разсмотрѣніе и окончательное утвержденіе отчета, составляемаго ежегодно инспекторомъ народныхъ училищъ.

Къ обязанностямъ же губернскихъ училищныхъ совѣтовъ относится: высшее попеченіе о начальномъ образованіи въ губерніи; въ виду достиженія этой цѣли губернскіе совѣты назначаютъ пособія училищамъ, учителямъ и учительницамъ изъ суммъ, назначаемыхъ министерствомъ народнаго просвѣщенія, разсматриваютъ жалобы на рѣшенія уѣздныхъ совѣтовъ, разрѣшаютъ представленія этихъ послѣднихъ и проч.

Жалобы на постановленія губернскихъ совѣтовъ и на дѣйствія ихъ предсѣдателей приносятся правительствующему сенату по первому департаменту, кромѣ жалобъ, касающихся учебной части, приносимыхъ министру народнаго просвѣщенія.

Училищные совѣты являются, такимъ образомъ, учрежденіями коллегіальными, рѣшающими дѣла по большинству голосовъ и собирающимися въ засѣданія по мѣрѣ надобности, по усмотрѣнію предсѣдателей.

На ряду съ разсмотрѣнными учрежденіями, особенными правами по отношенію къ начальному образованію пользуются во 1) предводители дворянства, во 2) губернаторы. Предводители дворянства, въ качествѣ попечителей народныхъ училищъ, должны заботиться объ удовлетвореніи нуждъ народныхъ училищъ, содѣйствовать открытію новыхъ школъ, наблюдать за нравственными качествами преподавателей и за вліяніемъ ихъ на учащихся. По всѣмъ, заслуживающимъ особеннаго вниманія, дѣламъ, касающимся начальнаго обученія, предводители дворянства могутъ входить въ сношенія съ попечителемъ учебнаго округа, а въ нѣкоторыхъ, особенно важныхъ, случаяхъ и непосредственно съ министромъ народнаго просвѣщенія.

Губернатору принадлежитъ общее наблюденіе за ходомъ и направленіемъ первоначальнаго обученія въ губерніи. На этомъ основаніи ему предоставлено право сообщать министру народнаго просвѣщенія по этому предмету свои замѣчанія и соображенія [1]).

§ 34. Лѣсоохранительные комитеты.

Хотя охраненіе казенныхъ лѣсовъ и возложено въ числѣ другихъ обязанностей на управленія государственныхъ имуществъ, однако въ 1888 году, въ видахъ сбереженія вообще всѣхъ лѣсовъ, кому бы они не принадлежали, были созданы особые лѣсоохранительные комитеты, принадлежащіе, по своей организаціи, къ типу смѣшанныхъ присутствій. Въ составъ ихъ, подъ предсѣдательствомъ губернатора, входятъ: губернскій предводитель дворянства, предсѣдатель окружнаго суда или членъ, управляющій государственными имуществами, лѣс-

---

[1]) Сводъ Зак. т. XI, ч. I. изд. 1893 г. ст. 50; 3478—3487; 3511.

ной ревизоръ, управляющій удѣльнымъ округомъ, предсѣдатель губернской земской управы или членъ ея, непремѣнный членъ губернскаго присутствія или губернскаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія и два члена изъ мѣстныхъ лѣсовладѣльцевъ, по избранію губернскаго земскаго собранію. По нѣкоторымъ дѣламъ въ комитетъ приглашается представитель вѣдомства путей сообщенія. Такимъ образомъ, мы видимъ, что составъ комитета весьма значительный и разнообразный. Управляющій государственными имуществами входитъ въ число членовъ и на него же возлагается дѣлопроизводство комитета [1]). Отсюда слѣдуетъ, что комитеты суть самостоятельные и не зависимые отъ управленій государственныхъ имуществъ учрежденія; при томъ учрежденія коллегіальныя. Постановленія комитета признаются дѣйствительными только тогда, когда въ засѣданіи, кромѣ предсѣдателя, участвовало не менѣе четырехъ членовъ комитета [2]). Такое обособленное ихъ существованіе тѣмъ и объясняется, что основная задача ихъ—сбереженіе лѣсовъ—касается не только казенныхъ, но и всякаго рода частныхъ лѣсовъ. Положеніемъ о сбереженіи лѣсовъ вводится, такимъ образомъ, существенное ограниченіе права частной земельной собственности; это ограниченіе состоитъ именно въ томъ, что лѣсоохранительнымъ комитетамъ предоставлено: 1) признавать лѣса, кому бы они ни принадлежали, защитными, т. е. такими, безусловное сохраненіе которыхъ оказывается необходимымъ въ видахъ государственной или общественной пользы [3]). Въ отношеніи такихъ лѣсовъ лѣсоохранительные комитеты утверждаютъ планы хозяйства, которыхъ собственники защитныхъ лѣсовъ и обязаны строго придерживаться; 2) признаютъ лѣса подлежащими сбереженію для охраненія верховьевъ и источниковъ рѣкъ или ихъ притоковъ; 3) утверждаютъ планы лѣсного хозяйства для лѣсовъ, не признанныхъ защитными; 4) дозволяютъ вырубку лѣсовъ; 5) прекращаютъ и отмѣняютъ распоряженія лѣсовладѣльцевъ, клонящіяся къ сплошной вырубкѣ лѣса; 6) вообще регулируютъ лѣсоводство и 7) имѣютъ постоянный надзоръ за лѣсами чрезъ чиновъ лѣснаго

---

[1]) Уставъ лѣсной, изд. 1893, ст. 815—819.
[2]) Собр. Узак. и Расп. 1893, ст. 620.
[3]) Уст. Лѣсн. 795—796.

вѣдомства и земскихъ начальниковъ и привлекаютъ къ законной отвѣтственности виновныхъ въ нарушеніи требованій положенія о сбереженіи лѣсовъ [1]).

Лѣсоохранительные комитеты не дѣйствуютъ, однако, безконтрольно; они подчинены министру земледѣлія и государственныхъ имуществъ, которому лица заинтересованные и имѣютъ право подавать жалобы на комитеты въ двухмѣсячный срокъ, считая со дня объявленія постановленій, признаваемыхъ неправильными [2]). Такимъ образомъ, частные лѣсовладѣльцы имѣютъ всегда возможность защитить свои интересы передъ высшимъ учрежденіемъ.

Въ заключеніе замѣтимъ, что такія учрежденія, какъ лѣсоохранительные комитеты вызваны къ жизни давно уже назрѣвшею государственною потребностью сохраненія лѣсовъ, истреблявшихся въ теченіи десятковъ и сотенъ лѣтъ въ огромномъ количествѣ ежегодно; признавая лѣса чрезвычайно важнымъ факторомъ и условіемъ хозяйственной жизни и дѣятельности, государство взяло ихъ подъ свою охрану.

§ 35. Губернскія и уѣздныя по питейнымъ дѣламъ присутствія.

Если вышеразсмотрѣнныя нами акцизныя управленія являются учрежденіями финансовыми, то присутствія по питейнымъ дѣламъ относятся всецѣло къ категоріи учрежденій внутренняго управленія. Подчиненіе ихъ министерству финансовъ объясняется тѣмъ во 1), что торговля вообще, а слѣдовательно и крѣпкими напитками, находится въ вѣдѣніи этого министерства, во 2) конечно и тѣмъ, что та же самая торговля служитъ источникомъ государственныхъ доходовъ, вслѣдствіе чего питейныя присутствія стоятъ въ тѣсномъ отношеніи съ акцизными управленіями. Развитіе торговли, какъ и другихъ видовъ хозяйственной дѣятельности, весьма часто, конечно, нуждается въ помощи со стороны государства; но спрашивается, чѣмъ вызывается существованіе особыхъ питейныхъ присутствій, т. е. учрежденій, содѣйствующихъ развитію торговли

[1]) Ibid. ст. 821.
[2]) Ibid. ст. 836.

крѣпкими напитками и ее регулирующихъ, когда въ видахъ содѣйствія другимъ видамъ торговли и производства предметовъ, облагаемыхъ акцизными сборами, каковы табакъ, сахаръ и проч., подобныхъ учрежденій не существуетъ. Объясненія этого явленія слѣдуетъ искать въ двухъ главныхъ обстоятельствахъ: во 1) въ томъ, что фактически торговля крѣпкими напитками даетъ государству весьма значительный доходъ, ставящій ее, до нѣкоторой степени, въ привиллегированное положеніе и снискивающій ей особенное вниманіе со стороны государства; во 2) дѣятельность питейныхъ присутствій, какъ увидимъ ниже, заключается не исключительно въ мѣрахъ содѣйствія развитію этой торговли, но и въ мѣрахъ нравственнаго характера. Чрезмѣрное распространеніе употребленія крѣпкихъ напитковъ крайне пагубно отражается не только на хозяйственной сторонѣ народной жизни, но и на народной нравственности. Наконецъ, цѣли полицейскія, съ своей стороны, также дѣлаютъ необходимымъ существованіе особыхъ питейныхъ присутствій.

Если, такимъ образомъ, основанія для существованія разсматриваемыхъ учрежденій, а равно и характеръ преслѣдуемыхъ ими задачъ, различны и не однородны, то становится понятнымъ, почему эти учрежденія подчиняясь министерству финансовъ, въ то же время подчинены и министерству внутреннихъ дѣлъ; законъ во многихъ случаяхъ требуетъ, въ отношеніи питейной торговли, совмѣстной дѣятельности учрежденій обоихъ вѣдомствъ; въ нѣкоторыхъ случаяхъ требуется соглашеніе и съ военнымъ министромъ [1]).

Для регулированія торговли крѣпкими напитками въ губерніяхъ и уѣздахъ образованы губернскія и уѣздныя по питейнымъ дѣламъ присутствія, а въ городахъ это дѣло возложено на городскія думы. Въ составъ уѣздныхъ присутствій, дѣйствующихъ подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства, входятъ: предсѣдатель или членъ уѣздной земской управы, уѣздный членъ окружнаго суда, одинъ земскій начальникъ, по назначенію уѣзднаго съѣзда, уѣздный исправникъ и чиновникъ акцизнаго вѣдомства; такимъ образомъ, присутствіе имѣетъ въ своемъ составѣ представителей земства,

[1]) Уставъ объ акцизныхъ сборахъ, ст. 460.

суда, полиціи, крестьянскаго управленія и министерства финансовъ [1]). Уже подобный составъ уѣзднаго присутствія указываетъ на разнообразіе преслѣдуемыхъ имъ задачъ. Земскія учрежденія привлекаются къ участію въ этомъ дѣлѣ въ виду того, что они являются вообще органами мѣстнаго хозяйственнаго управленія; отъ ихъ представителей разсматриваемыя учрежденія могутъ, слѣдовательно, ожидать наиболѣе полезныхъ указаній; участіе представителя судебнаго вѣдомства можетъ быть объяснено тѣмъ, что даннымъ учрежденіямъ приходится иногда имѣть дѣло съ вопросами о привлеченіи къ судебной отвѣтственности лицъ, нарушающихъ требованія питейнаго устава; кромѣ того, не слѣдуетъ забывать, что по крайней мѣрѣ, въ отношеніи крестьянскаго сословія, чрезмѣрное употребленіе крѣпкихъ напитковъ считается нашимъ закономъ особаго рода проступкомъ, влекущимъ за собою судебную кару. Участіе въ питейныхъ присутствіяхъ представителя полиціи объясняется полицейскими задачами этихъ учрежденій—полиціей безопасности и полиціей нравственности. Интересы финансовые, тѣсно связанные съ торговлей крѣпкими напитками, имѣютъ прямого своего защитника въ лицѣ чиновника акцизнаго вѣдомства. Труднѣе объяснить участіе въ этихъ учрежденіяхъ чиновника вѣдомства крестьянскаго управленія. Всего вѣроятнѣе это участіе объясняется тѣмъ соображеніемъ, что крестьяне, уже по самой своей численности являются главнѣйшими потребителями крѣпкихъ напитковъ и слѣдовательно въ отношеніи ихъ болѣе, нежели въ отношеніи другихъ, имѣютъ значеніе финансовыя, полицейскія, нравственныя и другія цѣли, преслѣдуемыя питейными присутствіями.

Отличіе состава губернскихъ присутствій отъ только что разсмотрѣнныхъ заключается въ томъ, что предсѣдательство въ нихъ возлагается не на губернскаго предводителя дворянства, но на губернатора [2]); отъ суда участвуетъ представитель прокуратуры; представительство финансоваго вѣдомства усилено участіемъ управляющаго казенною палатою; наконецъ, на ряду

---

[1]) Ibid. ст. 463.

[2]) За отсутствіемъ губернатора предсѣдательство возлагается на вице-губернатора, а за отсутствіемъ послѣдняго на управляющаго казенною палатою. Собр. узак. и распор. 1893. ст. 461.

съ другими, въ качествѣ члена присутствуетъ городской голова губернскаго города, что объясняется очевидно тѣмъ, что губернскія питейныя присутствія являются непосредственно высшею инстанціей въ отношеніи городскихъ думъ по вопросамъ торговли крѣпкими напитками.

Компетенція уѣздныхъ присутствій опредѣляется, въ общихъ чертахъ, статьей 462 уст. объ акциз. сборахъ, по которой на нихъ возлагается принятіе мѣръ, указанныхъ въ законѣ, къ тому: 1) чтобы число заведеній для раздробительной торговли крѣпкими напитками не превышало въ каждой мѣстности дѣйствительной въ нихъ потребности, въ ущербъ интересамъ народной нравственности; 2) чтобы къ раздробительной торговлѣ питьями не допускались лица неблагонадежныя; 3) чтобы излишнія стѣсненія питейной торговли не порождали корчемства; и 4) чтобы въ раздробительной торговлѣ питьями не установлялось монополіи. Такимъ образомъ, мы видимъ, что въ самомъ законѣ содержится указаніе на тѣ разнообразныя цѣли и задачи дѣятельности разсматриваемыхъ учрежденій, о которыхъ говорилось выше. Что касается компетенціи губернскихъ присутствій, то она исчерпывается: 1) наблюденіемъ за правильнымъ и однообразнымъ примѣненіемъ уѣздными присутствіями и городскими думами требованій питейнаго устава; 2) разсмотрѣніемъ жалобъ, подаваемыхъ на эти учрежденія и 3) утвержденіемъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ ихъ постановленій [1]. Замѣчательно, между прочимъ, что жалобы на губернскія присутствія подаются не въ то или другое министерство, но въ правительствующій сенатъ по первому департаменту [2]. Обстоятельство это слѣдуетъ объяснить не рангомъ, не высокимъ положеніемъ этихъ учрежденій среди другихъ, но тѣмъ, что они не подчинены исключительно одному какому либо министерству, но двумъ—министерству финансовъ и внутреннихъ дѣлъ.

О дѣлопроизводствѣ разсматриваемыхъ учрежденій слѣдуетъ замѣтить, что хотя рѣшенія и постановляются въ нихъ по большинству голосовъ, но мнѣніямъ нѣкоторыхъ лицъ законъ придаетъ особенное значеніе; таковы предсѣдатели этихъ

---

[1]) Ibid. ст. 461.

[2]) Ibid. ст. 475.

учрежденій, представители акцизнаго вѣдомства и полиціи; при несогласіи этихъ лицъ съ постановленіями присутствій, дѣло переходитъ въ высшую инстанцію; для губернскихъ присутствій такою инстанціей является министръ финансовъ, который и утверждаетъ представляемыя ему постановленія, но не иначе какъ по соглашенію съ министромъ внутреннихъ дѣлъ или другими подлежащими вѣдомствами [1]).

Въ 1894 г. въ нѣкоторыхъ губерніяхъ, въ видѣ опыта, введена казенная винная монополія, такъ что торговля спиртными напитками составляетъ исключительное право казны. Присутствія по питейнымъ дѣламъ въ районѣ винной монополіи упразднены и завѣдываніе казенною продажею спиртныхъ продуктовъ возложено на акцизныя управленія [2]). Вмѣстѣ съ тѣмъ, въ видахъ огражденія населенія отъ злоупотребленія крѣпкими напитками, въ каждой изъ губерній и областей въ районѣ казенной винной монополіи, учреждаются попечительства о народной трезвости. которыя должны, въ интересахъ народнаго здравія и нравственности, наблюдать за законностью торговли крѣпкими напитками, распространять среди населенія свѣдѣнія о вредѣ злоупотребленія этими напитками, открывать чайныя, народныя читальни и проч. Дѣлами попечительствъ завѣдуютъ губярнскіе и уѣздные комитеты. Составъ ихъ весьма многочисленный и разнообразный. Въ составъ губернскихъ комитетовъ входятъ, подъ предсѣдательствомъ губернатора, представители вѣдомствъ: духовнаго, финансоваго, удѣльнаго, учебнаго, судебнаго, военнаго, полицейскаго, врачебнаго и члены отъ земства и города. Столь же разнообразенъ и составъ уѣздныхъ комитетовъ, въ которыхъ предсѣдательствуютъ уѣздные предводители дворянства. Такимъ образомъ, комитеты являются коллегіальными установленіями; для законности ихъ засѣданій требуется участіе не менѣе пяти членовъ, считая въ томъ числѣ и предсѣдателя. Исполнительными органами комитетовъ являются участковые попечители [3]). Надзоръ за продажею крѣпкихъ напитковъ возложенъ также на полицію, которой дана особая инструкція [4]).

---

[1]) Ibid. ст. 472—473. См. также Собр. Узак. и Распор. 1893. ст. 685.
[2]) Собр. Узак. и Расп. 1894 г. ст. 681. 1895 г. ст. 621.
[3]) Собр. Узак. и Распор. 1894 г. ст. 1405.
[4]) Собр, Узак. и Распор. 1895. ст. 297.

§ 36. Губернскія по фабричнымъ дѣламъ присутствія.

Губернскія по фабричнымъ дѣламъ присутствія были организованы въ 1886 году. Цѣль ихъ—регулированіе фабрично-заводскаго производства, при томъ не только въ интересахъ развитія обработывающей промышленности, но и въ интересахъ рабочаго класса. Въ составъ присутствій входятъ, подъ предсѣдательствомъ губернатора, вицегубернаторъ, прокуроръ окружнаго суда или его товарищъ, начальникъ губернскаго жандармскаго управленія, старшій фабричный инспекторъ или его помощникъ (фабричный инспекторъ) предсѣдатель или членъ губернской земской управы по выбору послѣдней и городской голова губернскаго города или членъ мѣстной городской управы. Помимо того, въ засѣданія фабричнаго присутствія могутъ быть приглашаемы съ правомъ совѣщательнаго голоса губернскій врачебный инспекторъ, губернскіе инженеръ или архитекторъ и механикъ, а также и другія лица, отъ которыхъ присутствіе могло бы получить полезныя свѣдѣнія и объясненія. Въ столицахъ составъ присутствій нѣсколько видоизмѣняется, когда въ нихъ разсматриваются дѣла, относящіяся до городскихъ фабрикъ и заводовъ.

Въ сферу компетенціи фабричныхъ присутствій и фабричныхъ инспекторовъ входитъ наблюденіе за точнымъ исполненіемъ какъ устава о фабричной и заводской промышленности, такъ и правилъ о надзорѣ за заведеніями фабричной промышленности. Вниманіе фабричной инспекціи и фабричныхъ присутствій должно быть обращаемо на устройство фабрикъ и заводовъ, которое должно соотвѣтствовать требованіямъ строительнаго устава, дабы не представлять опасностей жизни и здоровью работающихъ на нихъ лицъ. Затѣмъ, вниманіе инспекціи, въ особенности должно быть обращаемо на отношенія между работодателями и рабочими. Здѣсь, въ частности, подлежитъ контролю и регулированію: 1) участіе рабочихъ въ производствѣ, продолжительность рабочаго времени и условія заработной платы; 2) положеніе женскаго труда и труда малолѣтнихъ; 3) внѣшнія условія работы на фабрикахъ и заводахъ въ санитарномъ отношеніи; 4) внутренній распорядокъ труда и фабричная дисциплина; наконецъ, 5) на фабричныя учрежденія возлагается разсмотрѣніе случаевъ нарушенія установленныхъ правилъ рабочими или работодателями. Не смотря на

довольно обстоятельныя указанія закона, болѣе подробныя правила о порядкѣ дѣйствій чиновъ фабричной инспекціи по надзору за фабриками и заводами издаются министромъ финансовъ по соглашенію съ министромъ внутреннихъ дѣлъ, а губернскимъ по фабричнымъ дѣламъ присутствіямъ предоставлено право издавать обязательныя постановленія о мѣрахъ которыя должны быть соблюдаемы на фабрикахъ въ видахъ охраненія жизни, здоровья и нравственности лицъ, работающихъ на фабрикахъ и заводахъ [1]). Засѣданія фабричнаго присутствія назначаются его предсѣдателемъ не менѣе одного раза въ мѣсяцъ; могутъ быть и экстренныя засѣданія. Для законности засѣданія требуется не менѣе трехъ членовъ, считая въ томъ числѣ предсѣдателя и представителя фабричной инспекціи [2]).

§ 37. Губернскія и уѣздныя установленія внутренняго управленія въ мѣстностяхъ, гдѣ не введены земскія учрежденія. Губернскія коммиссіи народнаго продовольствія и приказы общественнаго призрѣнія.

Въ губерніяхъ и уѣздахъ, гдѣ введены земскія учрежденія, забота о мѣстномъ благосостояніи, попеченіе о хозяйственномъ развитіи, народномъ здоровьи, придовольствіи, призрѣніи, народномъ образованіи и. т. д.—все это возложено именно на земскія учрежденія, дѣятельность же правительственной администраціи является скорѣе дополнительною, регулирующею и контролирующею. Но земскія учрежденія, не смотря на истекшій тридцатилѣтній періодъ ихъ существованія, введены далеко еще не повсѣмѣстно; не говоря объ окраинахъ, ихъ несуществуетъ еще и во многихъ внутреннихъ губерніяхъ. Причину, по которой земскія учрежденія не получили всеобщаго распространенія, мы разсмотримъ ниже, въ отдѣлѣ о земскомъ самоуправленіи. Здѣсь же намъ приходится лишь констатировать, что въ неземскихъ губерніяхъ вопросы внутренняго управле-

---

[1]) Св. Зак. т. XI ч. II. Уст. о промышл. заводской и фабричной. Собр. Узак. и Расп. 1893. ст. 1062. 1894 г. ст. 358. См. также наказъ чинамъ фабричной инспекціи. Собр. Узак. и Распор. 1894 и ст. 704.

[2]) Собр. Узак. и Расп. 1894 ст. 1228. Здѣсь помѣщены подробныя правила дѣлопроизводства въ фабричныхъ присутствіяхъ.

нія вѣдаются правительственными учрежденіями, отчасти такими, которыя имѣются на лицо и въ губерніяхъ земскихъ, каковы, напримѣръ, губернскія правленія, комитеты общественнаго здравія, оспенные комитеты; отчасти же и такими, какихъ въ земскихъ губерніяхъ не существуетъ. Къ этой послѣдней категоріи принадлежатъ: 1) учрежденія, завѣдующія дѣломъ народнаго придовольствія — губернскія коммиссіи народнаго продовольствія; 2) учрежденія, завѣдующія дѣломъ общественнаго призрѣнія, народнаго здоровья; таковы приказы общественнаго призрѣнія.

Губернскія коммиссіи народнаго продовольствія составляются, подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ губернскаго предводителя дворянства, управляющихъ казенною палатою и государственными имуществами и уѣзднаго предводителя дворянства того уѣзда, въ которомъ находится губернскій городъ [1]). Въ составъ коммиссій губернаторы, по своему усмотрѣнію, могутъ приглашать и другихъ почетныхъ дворянъ губерніи. Главная обязанность коммиссій продовольствія состоитъ: 1) въ наблюденіи за исправнымъ содержаніемъ хлѣбныхъ запасныхъ магазиновъ; 2) въ назначеніи пособій и 3) въ предположеніи общихъ чрезвычайныхъ мѣръ въ случаѣ общаго неурожая [2]). Законъ весьма обстоятельно опредѣляетъ порядокъ дѣятельности коммиссій по выдачѣ ссудъ и пособій въ неурожайные годы. Ссуды на посѣвъ и продовольствіе изъ общественныхъ хлѣбныхъ и денежныхъ запасовъ, а равно и изъ губернскихъ продовольственныхъ капиталовъ, разрѣшаются коммиссіями народнаго продовольствія, на основаніи приговоровъ сельскихъ обществъ, когда размѣръ такихъ ссудъ не превышаетъ половины имѣющагося на лицо хлѣбнаго запаса или капитала; выдача ссудъ въ размѣрѣ большемъ половины запаса разрѣшается министромъ внутреннихъ дѣлъ на основаніи представляемыхъ ему коммиссіями данныхъ; размѣръ денежной ссуды изъ губернскаго продовольственнаго капитала не долженъ превышать въ этомъ случаѣ пятидесяти тысячъ рублей; о расходахъ на большую сумму министръ долженъ сдѣлать чрезъ

---

[1]) Свод. Зак. т. XIII. изд. 1892 г. Уставъ объ обезпеченіи народ. продовольствія. Ст. 143.

[2]) Ibid. ст. 149.

комитетъ министровъ представленіе верховной власти [1]). Такимъ образомъ, дѣятельность продовольственныхъ коммиссій наибольшую интенсивность пріобрѣтаетъ въ годы неурожаевъ; при обычномъ же теченіи экономической жизни, ихъ дѣятельность не представляется сложною; однимъ изъ важныхъ предметовъ этой дѣятельности служитъ разрѣшеніе приговоровъ сельскихъ обществъ объ обращеніи хлѣбныхъ запасовъ въ денежные капиталы; вопросъ этотъ разрѣшается при томъ же въ соединенномъ засѣданіи продовольственной коммиссіи съ губернскимъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствіямъ [2]). Наблюденіе за исправнымъ состояніемъ хлѣбныхъ магазиновъ также не можетъ вызывать какой либо особой дѣятельности, потому что осуществляется при помощи чиновъ полиціи. Всѣмъ этимъ объясняется, почему разсматриваемыя учрежденія не имѣютъ постоянныхъ засѣданій, но собираются по усмотрѣнію губернатора, по мѣрѣ надобности. Законъ установляетъ только два обязательныхъ засѣданія: осенью, въ октябрѣ и лѣтомъ, въ іюнѣ или іюлѣ для сужденія объ урожаѣ хлѣбовъ— истекшаго года и будущаго [3]).

Изъ сказаннаго выясняется, что губернскія коммиссіи народнаго продовольствія существуютъ тамъ, гдѣ нѣтъ земскихъ учрежденій; имѣютъ коллегіальный составъ; ихъ дѣятельность не носитъ непрерывнаго характера, распространяясь при томъ же исключительно на интересы крястьянскаго сословія; они не имѣютъ соотвѣтствующихъ имъ и имъ подчиненныхъ уѣздныхъ коммиссій, дѣйствуя черезъ полицію.

Другимъ выдающимся учрежденіемъ внутренняго управленіз въ губерніяхъ, не имѣющихъ земскихъ органовъ, являются *приказы общественнаго призрѣнія*, вѣдущіе свое начало еще со временъ Екатерина II. И современное законодательство понимаетъ общественное призрѣніе въ обширномъ смыслѣ, относя сюда не только дѣятельность благотворительную въ отношеніи лицъ не имущихъ, то и дѣятельность по обезпеченію народнаго здоровья. По ст. 173. уст. объ обществ. призрѣнія [4]),

---

[1]) Ibid. ст. 165—179.
[2]) Ibid. ст. 159—164.
[3]) Ibid. ст. 147
[4]) Свод. Зак. изд. 1892. т. XIII.

заведенія общественнаго призрѣнія суть: 1) дома сиротскіе и воспитательные; 2) больницы и дома умалишенныхъ; 3) богадѣльни и 4) дома работные.

Организація приказовъ общественнаго призрѣнія осталась старинною, нося сословно-бюрократическій характеръ; въ составъ ихъ, подъ предсѣдательствомъ губернатора, входятъ три члена подъ названіемъ засѣдателей или депутатовъ, избираемыхъ по одному отъ сословій: дворянскаго, городскаго (губернскаго города) и крестьянскаго [1]). По дѣламъ медицинскимъ въ приказахъ присутствуютъ врачебные инспекторы, а по дѣламъ призрѣнія въ собственномъ смыслѣ слова—надзиратели богоугодныхъ заведеній, если эта должность существуетъ. По усмотрѣнію приказовъ, въ засѣданія могутъ быть приглашаемы уѣздные предводители дворянства и городскіе головы. Если мы примемъ во вниманіе, что постоянный и нормальный составъ приказовъ заключаетъ въ себѣ только сословныхъ представителей, подъ предсѣдательствомъ губернатора, то подобная организація губернскаго учрежденія оказывается въ своемъ родѣ единственною, тѣмъ болѣе, что и власти губернатора не присвоено въ этомъ случаѣ какого либо особаго значенія. „Всѣ предметы, сказано въ законѣ [2]), до приказа и его заведеній относящіяся, разсматриваются непремѣнно въ общемъ онаго присутствіи; губернаторъ въ сихъ предметахъ не можетъ ни распоряжаться своимъ лицомъ, ни давать приказу къ исполненію своихъ предложеній, но долженъ предлагать все на общее сужденіе“. Впрочемъ, слѣдуетъ замѣтить, что самостоятельность приказовъ не идетъ дальше дѣлъ текущаго управленія; все же, что касается полученія доходовъ и производства расходовъ въ цѣляхъ общественнаго призрѣнія, строго и точно опредѣляется установленными смѣтами; въ составленіи же этихъ смѣтъ принимаетъ участіе нѣсколько учрежденій, какъ-то приказы, распорядительные комитеты и представители мѣстной контрольной палаты, если она имѣется; въ случаѣ разногласій при разсмотрѣніи смѣты въ соединенномъ присутствіи, дѣло представляется на разрѣшеніе министра внутреннихъ дѣлъ, который, въ случаѣ надобности, входитъ въ соглашеніе съ министромъ финансовъ и государственнымъ контролеромъ [3]).

---

[1]) Уставъ объ обществ. призр. ст. 65—67.
[2]) Ibid. ст. 82.
[3]) Ibid. ст. 94 и слѣд.

Вся вообще хозяйственная дѣятельность приказовъ строго регламентирована; не говоря уже о томъ, что въ этой дѣятельности они подчинены общимъ правиламъ, изданнымъ для кассоваго и ревизіоннаго устройства, министру внутреннихъ дѣлъ предоставлено, по соглашенію съ министрамъ финансовъ и государственнымъ контролеромъ, давать приказамъ подробныя указанія касательно прихода и расхода суммъ, въ особенности по составленію смѣтъ.

По своему служебному авторитету приказы общественнаго призрѣнія поставлены довольно высоко; они получаютъ указы отъ верховной власти и сената; обязаны, однако, исполнить распоряженія министра внутр. дѣлъ и губернатора; хотя приказы и поставлены ниже губернскихъ правленій и палатъ, но въ зависимости отъ нихъ не находятся [1]).

Такимъ образомъ, приказы, по своей организаціи, имѣютъ смѣшанный сословно-бюрократическій составъ, функціонируя въ качествѣ коллегіальныхъ учрежденій, не имѣющихъ въ уѣздахъ соотвѣтствующихъ спеціальныхъ органовъ внутренняго управленія.

§ 38. Губернскія учрежденія, касающіяся военнаго вѣдомства. Губернскія и уѣздныя по воинской повинности присутствія.

Въ 1874 году, 1 января, былъ введенъ новый уставъ объ отбываніи воинской повинности, по которому эта повинность была распространена на всѣ сословія и классы населенія, въ противоположность прежнему порядку отбыванія этой повинности, когда она всею своею тяжестью ложилась на сословія крестьянъ и мѣщанъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ и прежнія рекрутскія присутствія были замѣнены новыми, получившими названіе присутствій по воинской повинности. Подобно многимъ другимъ учрежденіямъ, они раздѣляются на губернскія и уѣздныя, характеризующіяся приблизительно одинаковымъ составомъ и стоящія одно къ другому въ отношеніяхъ іерархической подчиненности. Предсѣдательствованіе возложено въ губернскихъ присутствіяхъ на губернаторовъ, въ уѣздныхъ—на уѣздныхъ предводителей дворянства; представителями правительственной гражданской администраціи и полиціи являются въ

---

[1]) Ibid. ст. 100—103.

первыхъ вицегубернаторы и сами предсѣдатели, въ послѣднихъ — уѣздные исправники; представителями земства—члены послѣдняго, въ губернскомъ—по два, въ уѣздныхъ по одному, избираемые изъ состава управъ; военное вѣдомство имѣетъ своихъ представителей въ лицѣ воинскихъ начальниковъ или другихъ лицъ по назначенію военнаго начальства; въ составъ губернскихъ присутствій входитъ, кромѣ того, прокуроръ окружнаго суда или его товарищъ. Въ губерніяхъ, не имѣющихъ земскихъ учрежденій, составъ воинскихъ присутствій видоизмѣняется въ томъ смыслѣ, что въ замѣнъ земскихъ представителей участвуютъ члены крестьянскихъ присутствій [1]). Въ видахъ освидѣтельствованія и переосвидѣтельствованія лицъ, подлежащихъ отбыванію воинской повинности, въ присутствіяхъ участвуютъ представители медицинской науки, въ числѣ двухъ, ограничивающихся, впрочемъ, исключительно подачею мнѣній о годности свидѣтельствуемыхъ къ отбыванію повинности. Такимъ образомъ, врачи исполняютъ обязанности лишь экспертовъ, не пользуясь правомъ голоса.

Къ числу обязанностей губернскихъ по воинской повинности присутствій относятся: 1) общее наблюденіе за производствомъ призыва и пріема лицъ къ отбыванію воинской повинности; 2) распредѣленіе между участками всего числа новобранцевъ, назначеннаго на губернію; 3) переосвидѣтельствованіе лицъ, подлежащихъ повинности; 4) разсмотрѣніе жалобъ на уѣздныя, окружныя и городскія присутствія, а равно и отмѣна постановленій этихъ учрежденій, хотя бы и не было подано жалобъ [2]); въ связи съ этимъ стоитъ право губернскихъ присутствій дѣлать подчиненнымъ имъ учрежденіямъ указанія и разъясненія возникающихъ въ нихъ недоразумѣній; 5) разсмотрѣніе отчетовъ подчиненныхъ учрежденій и составленіе годоваго отчета о призывѣ по губерніи; 6) представленіе высшему начальству о затруднительныхъ случаяхъ въ практикѣ призыва. Необходимыя разъясненія и толкованія относящихся сюда законоположеній даются правительствующимъ сенатомъ.

На уѣздныя воинскія присутствія возложено: 1) составленіе и повѣрка призывныхъ списковъ, а равно представленіе

---

[1]) Уставы о воинской повинности *Горяинова:* изд. 1893 г. т. I, 135 и слѣд.

[2]) Собр. Узак. и Распор. 1894. ст. 1093.

въ министерства военное и внутреннихъ дѣлъ свѣдѣній о числѣ состоящихъ въ подвѣдомственныхъ присутствіямъ участкахъ лицъ, подлежащихъ призыву; 2) производство призыва, опредѣленіе правъ призываемыхъ, освидѣтельствованіе ихъ, пріемъ и опредѣленіе порядка назначенія на службу; 3) представленіе отчетовъ о производствѣ призыва.

Порядокъ дѣлопроизводства въ присутствіяхъ по воинской повинности опредѣляется министромъ внутреннихъ дѣлъ по соглашенію съ военнымъ. Засѣданія губернскихъ присутствій назначаются по мѣрѣ надобности губернаторомъ; засѣданія же уѣздныхъ раздѣляются на очередныя и чрезвычайныя. Очередныя бываютъ четыре раза въ годъ для рѣшенія всѣхъ вышеупомянутыхъ вопросовъ; чрезвычайныя назначаются, въ промежутки между очередными, предсѣдателями, по мѣрѣ надобности, для рѣшенія дѣлъ, не терпящихъ отлагательства и для пріема лицъ, имѣющихъ право или обязанность поступить въ войска не во время призыва. Присутствія по воинской повинности, въ качествѣ учрежденій коллегіальныхъ, рѣшаютъ дѣла по большинству голосовъ [1]).

Особенность присутствій по воинской повинности, отличающая ихъ отъ другихъ губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій и вытекающая изъ самаго существа ихъ дѣятельности, состоитъ въ томъ, что они подчинены двумъ министерствамъ—внутреннихъ дѣлъ и военному, дѣйствующимъ по взаимному соглашенію.

---

[1]) *Горяиновъ.* Уставы о воинской повинности. 1893 г. т. II, 209 и слѣд.

Сочиненія того же автора:

1. Опытъ изслѣдованія дѣятельности органовъ земскаго самоуправленія въ Россіи. 1882 . . . . 2 р.

2. Преподаваніе административнаго права въ Берлинскомъ университетѣ. 1884 . . . 50 к.

3. Организація мѣстнаго самоуправленія во Франціи и Пруссіи. 1886 . . . . 1 р. 80 к.

4. Административное устройство нашихъ окраинъ. 1891 . . . . 30 к.

5. Историческія основы земскаго управленія въ Россіи. 1892 . . . . 50 к.

6. Государство, какъ юридическое отношеніе. 1893. . . . . 50 к.

7. Русское Государственное Право. Вып. 1-й. 1895 . . . . 2 р.

8. Русское Государственное Право. Вып. 2-й. 1896. . . . . 1 р. 50 к.

9. Русское Государственное Право. Томъ 1-й. Часть 1-я . . . . 3 р. 50 к.

10. Переводъ сочиненія А. Аффольтера, основныя черты общаго государственнаго права. 1895 . . . . 75 к.

Цѣна 1 руб. 20 коп.